



Centro de Ciencias Económicas y Administrativas

Departamento de Contaduría

La eficiencia para el desarrollo humano como criterio de evaluación del federalismo fiscal mexicano: el caso de los Municipios del Estado de Aguascalientes.

Presenta:

Carlos Eduardo Hernández Núñez para optar por el grado de

Maestro en Impuestos

Tutores: M.I. Martín López Cruz, Dr. Gabriel Purón Cid,

Lectora: M.F. Natalia Magdalena Ramírez

Aguascalientes, Aguascalientes a: 08 de Agosto del 2016



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE AGUASCALIENTES



CENTRO DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Y ADMINISTRATIVAS

DRA. SANDRA YESENIA PINZÓN CASTRO
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
P R E S E N T E

Por medio del presente como Co-Director designado del estudiante **CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ NUÑEZ** con ID **109775** quien realizó la tesis titulada: **LA EFICIENCIA PARA EL DESARROLLO HUMANO COMO CRITERIO DE EVALUACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: EL CASO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES**, y con fundamento en el Artículo 175, Apartado II del Reglamento General de Docencia, me permito emitir el **VOTO APROBATORIO**, para que ella pueda proceder a imprimirla, y así como continuar con el procedimiento administrativo para la obtención del grado.

Pongo lo anterior a su digna consideración y sin otro particular por el momento, me permito enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

"Se Lumen Proferre"

Aguascalientes, Ags., a 18 de Julio del 2016

M.I. Martín López Cruz
Co-Director de Tesis

Dr. Gabriel Purón Cid
Co-Director de Tesis

M.F. Natalia Magdalena Ramírez
Integrante del Comité Tutorial



c.c.p. - Interesado
c.c.p. - Secretaría de Investigación y Progreso
c.c.p. - Consejo Académico
c.c.p. - Minuta Secretario Técnico

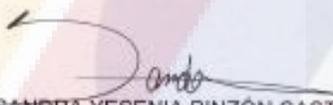


DRA. GUADALUPE RUIZ CUELLAR
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO
P R E S E N T E

Por medio de este conducto informo que el documento final de Tesis titulado: **LA EFICIENCIA PARA EL DESARROLLO HUMANO COMO CRITERIO DE EVALUACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: EL CASO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES** del estudiante **CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ NUÑEZ** con ID **109775** egresado de la **MAESTRÍA EN IMPUESTOS**, cumple las normas y lineamientos establecidos institucionalmente. Cabe mencionar que el autor cuenta con el voto aprobatorio correspondiente.

Para efecto de los trámites que al interesado convengan se extiende la presente, reiterándole las consideraciones que el caso amerite.

ATENTAMENTE
"SE LUMEN PROFERRE"
Aguascalientes, Ags., a 18 de julio de 2016



DRA. EN ADMÓN. SANDRA YESENIA PINZÓN CASTRO
DECANO DEL CENTRO DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS



c.c.p. - C.P. Ms. Esther Rangel Jiménez- Jefa del Departamento de Control Escolar
c.c.p. - Sección de Certificados y Títulos
c.c.p. - Secretaría Técnica de la Maestría en Impuestos
c.c.p. - Estudiante
c.c.p. - Archivo



DICTAMEN DE REVISIÓN DE LA TESIS / TRABAJO PRÁCTICO

DATOS DEL ESTUDIANTE	
NOMBRE: CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ NÚÑEZ	ID (No. de Registro): 109775
PROGRAMA: MAESTRÍA EN IMPUESTOS	ÁREA: IMPUESTOS
TUTOR/TUORES: M.I. MARTÍN LÓPEZ CRUZ (Co-Director de Tesis) DR. GABRIEL PURÓN CID (Co-Director de Tesis) M.F. NATALIA MAGDALENO RAMÍREZ (Lector 2)	
TESIS (X)	TRABAJO PRÁCTICO ()
OBJETIVO: ENCONTRAR LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES A TRAVÉS DE LOS CUALES PUEDEN IMPLEMENTARSE MEDIDAS QUE PROCUREN UN EJERCICIO MÁS EFICIENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y CON ELLO LOGRAR UN MAYOR IMPACTO EN EL DESARROLLO HUMANO DE LA POBLACIÓN, LO ANTERIOR, EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS.	
DICTAMEN	
CUMPLE CON CRÉDITOS ACADÉMICOS:	(SI)
CONGRUENCIAS CON LAS LGAC DEL PROGRAMA:	(SI)
CONGRUENCIA CON LOS CUERPOS ACADÉMICOS:	(SI)
CUMPLE CON LAS NORMAS OPERATIVAS:	(SI)
COINCIDENCIA DEL OBJETIVO CON EL REGISTRO:	(SI)

Aguascalientes, Ags. a 18 de Julio de 2016

FIRMAS

M.I. Martín López Cruz
CONSEJERO ACADÉMICO DEL ÁREA

M.I. Jorge Humberto López Reynoso
SECRETARIO TÉCNICO DEL POSGRADO

Dr. Gonzalo Maldonado Guzmán
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

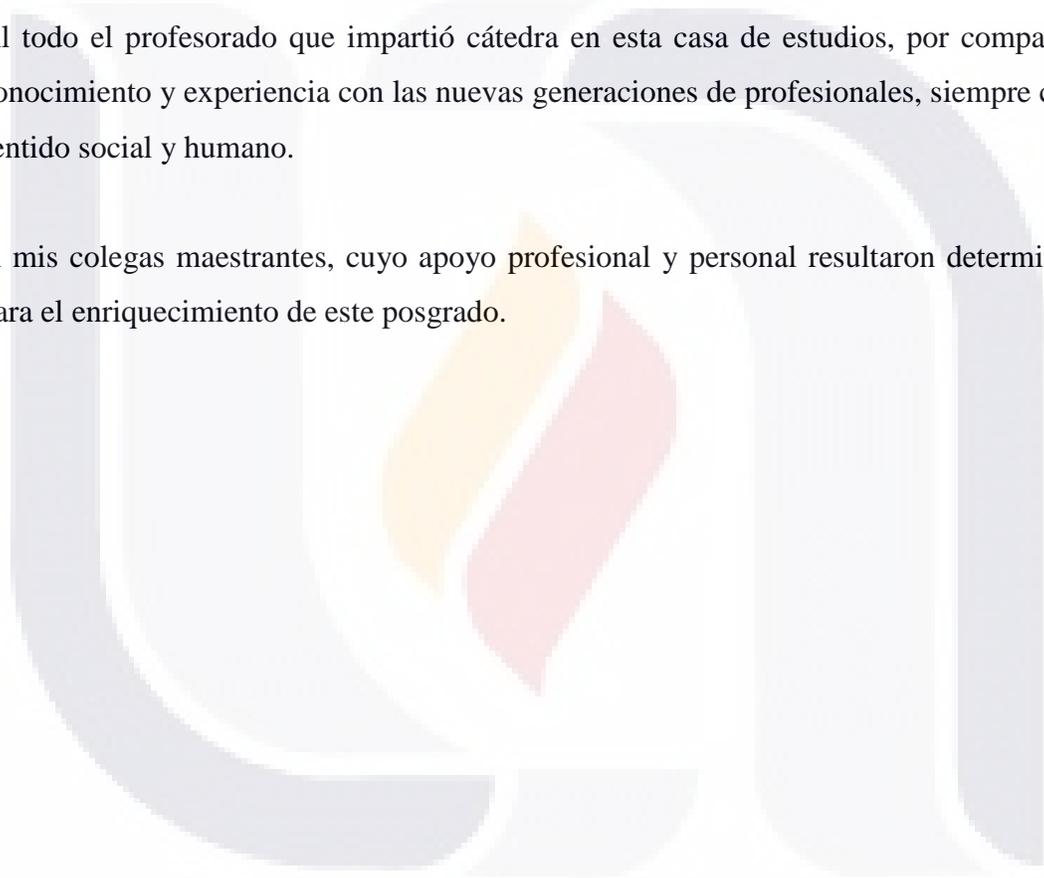
Código: FO-040200-23
Revisión: 00
Emisión: 23/02/11

Agradecimientos

A mis tutores internos, el Maestro en Impuestos Martín López Cruz y Maestra en Fiscal, Natalia Magdaleno Ramírez, así como externo, el Doctor Gabriel Purón Cid, por haber contagiado un poco de su disciplina y perseverancia a mi persona, virtudes sin las cuáles este trabajo habría sido imposible.

Al todo el profesorado que impartió cátedra en esta casa de estudios, por compartir su conocimiento y experiencia con las nuevas generaciones de profesionales, siempre con un sentido social y humano.

A mis colegas maestrantes, cuyo apoyo profesional y personal resultaron determinantes para el enriquecimiento de este posgrado.



Dedicatorias

El presente trabajo, sin duda alguna, está dedicado a mis padres, por conocer mi vocación antes que yo mismo, y encaminarme sin vacilar hacia dicho destino.

A mi pareja, por su paciencia y apoyo siempre determinado hacia mis labores, intereses e inquietudes.



Índice general

Índice general.....	1
Índice de tablas	3
Índice de anexos.....	5
Siglas y acrónimos.....	6
Introducción.....	8
Antecedentes.....	9
Capitulado.....	10
Capítulo I: Definición del problema.....	10
1.1.-Definición y marco legal del federalismo fiscal.....	10
1.2.-La eficiencia como criterio de evaluación del federalismo fiscal.....	14
1.3.-El desarrollo humano.....	15
1.4.-El caso del Estado de Aguascalientes.....	16
Capítulo II.-Justificación.....	18
Capítulo III.-Preguntas de investigación.....	20
Capítulo IV.-Revisión de la literatura.....	20
4.1.-Factores que inciden en la eficiencia para el desarrollo.....	20
A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados.	27
B) Grado de descentralización local.....	29
C) Disposición discrecional de los recursos públicos.....	31
D) Escasa especialización de los funcionarios públicos municipales.....	32
4.2.-Propuestas metodológicas de estudios análogos.....	34
Capítulo V.-Marco conceptual.....	36
Capítulo VI.-Propuesta de diseño y métodos de investigación.....	39
6.1.-Propuesta de diseño de investigación.....	39
6.2.- Métodos de investigación.....	41
Capítulo VII.-Resultados.....	44
7.1.-Revisión de la documentación oficial relativa a los factores incidentes en la	

eficiencia del federalismo fiscal.	44
A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados.....	44
B) Grado de descentralización local.....	52
C) Disposición discrecional de los recursos públicos.....	61
D) Escasa especialización de los funcionarios públicos municipales....	64
7.2.-Entrevistas a profundidad con funcionarios públicos directamente involucrados en la coordinación fiscal entre el Estado de Aguascalientes y sus municipios.	70
A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados.....	71
B) Grado de descentralización local.....	78
C) Disposición discrecional de los recursos públicos.....	82
D) Escasa especialización de los funcionarios públicos municipales....	85
7.3.-¿Cuáles son los factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo humano?	86
7.4.-¿Cómo afectan dichos factores de incidencia en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano?	88
Capítulo VIII.-Discusión.....	91
Capítulo IX.-Conclusiones.....	94
9.1.-Consideraciones teórico conceptuales.....	94
9.2.-Consideraciones metodológicas.....	95
9.2.1.- En cuanto a la revisión documental.....	96
9.2.2.- En cuanto a las entrevistas.....	97
9.3.-Consideraciones prácticas (recomendaciones).....	98
Glosario	102
Bibliografía.....	104
Anexos	

Índice de tablas

Tabla 1: Ámbitos del federalismo fiscal	12
Tabla 2: Facultades del congreso contenidas en el Artículo 73, CPEUM.....	12
Tabla 3: Comportamiento del presupuesto del Estado de Aguascalientes, sus municipios y el Índice de desarrollo humano en el período 2002 – 2012.....	17
Tabla 4: Síntesis de los Factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo, escuela clásica.	25
Tabla 5: Síntesis de los Factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo, escuelas de la segunda generación.	25
Tabla 6: Ámbitos del federalismo fiscal y sus causas probables de ineficiencia.....	26
Tabla 7: Síntesis de los resultados encontrados en estudios análogos.....	33
Tabla 8: Dimensiones del IDMB.....	35
Tabla 9: Ruta de análisis.....	38
Tabla 10: Esquema para el vaciado de la información.....	43
Tabla 11: Fondos del Ramo 28 según el capítulo I de la LCF.....	48
Tabla 12: Fondos del ramo 33, según capítulo V de la LCF.....	49
Tabla 13: Estructura del presupuesto federal, 2015.....	53
Tabla 14: Proporción de los ramos 28 y 33 respecto al gasto neto total presupuestado para 2015.....	54
Tabla 15: proporción de los ramos 28 y 33 asignables al estado de Aguascalientes, respecto al presupuesto del propio estado.	55
Tabla 16: Participaciones y aportaciones a los municipios como porcentaje del gasto total del estado de Aguascalientes, 2015.	56
Tabla 17: Estructuración de los recursos del Ramo 18 del presupuesto del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del 2015.....	57
Tabla 18: Distribución del recurso participable para los municipios del estado de Aguascalientes en el ejercicio fiscal 2015.....	58
Tabla 19: Fondos de aportaciones federales para Aguascalientes, ejercicio fiscal 2015.....	59
Tabla 20: Proporción de las participaciones con relación a los ingresos totales, 2014....	59

Tabla 21: Percepción de la frecuencia de actos corruptos por nivel de gobierno.....62

Tabla 22: Tasa de incidencia en corrupción.....63

Tabla 23: Titulares nacionales, estatales y municipales según su escolaridad (educación básica y media superior)65

Tabla 24: Titulares nacionales, estatales y municipales según su escolaridad (educación superior)66

Tabla 25: Programas de capacitación según funciones.....67

Tabla 26: Concursos públicos y abiertos para la contratación según funciones.....68

Tabla 27: Mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos según sus funciones.69

Tabla 28: Codificación de los actores entrevistados.....70

Tabla 29: Opinión expuesta por los actores sobre los criterios de asignación presupuestaria de los ramos 28 y 33 del presupuesto de egresos federal.....71

Tabla 30: Opiniones de los actores entrevistados sobre el grado de descentralización entre los distintos niveles de gobierno.78

Tabla 31: Opinión expresada sobre la disposición discrecional de los recursos públicos....
.....82

Tabla 32: Factores de incidencia confirmados así como arrojados por la investigación.....87

Tabla 33: Concurrencia u observación de los factores incidentes en las diversas etapas de la investigación.92

Tabla 34: Resultados obtenidos contrapuestos a la literatura revisada.....93

Índice de anexos

- A: Estructuración del gasto público según el artículo 89 del presupuesto de egresos para el estado de Aguascalientes 2014
- B: Distribución del recurso participable para los municipios del estado de Aguascalientes en el ejercicio fiscal 2014
- C: Fondos de aportaciones federales para Aguascalientes, ejercicio fiscal 2014
- D: Síntesis de aspectos relevantes, ejercicios fiscales 2014 y 2015
- E: Participaciones y aportaciones a los municipios en pesos: ejercicios fiscales 2014 y 2015
- F: Participaciones y aportaciones a los municipios como porcentaje del gasto total: ejercicios fiscales 2014 y 2015
- G: Evolución de las participaciones respecto a los ingresos totales del 2010 al 2014, se omiten los municipios que no presentaron sus informes en tiempo y forma.
- H: Evolución de las aportaciones respecto a los ingresos totales del 2010 al 2014, nuevamente, se omiten los municipios que no presentaron sus informes en tiempo y forma.
- I: Evolución de la sumatoria de participaciones y aportaciones respecto a los ingresos totales del 2010 al 2014, se omiten los municipios que no presentaron sus informes en tiempo y forma.
- J: Documentos base para la revisión propuesta.
- K: Batería de preguntas para las entrevistas.
- L: Esquema de vaciado de las respuestas obtenidas

Siglas y acrónimos

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LCF: Ley de coordinación fiscal.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

IDH: El índice de desarrollo humano.

CONAPO: Consejo nacional de población.

PIB: Producto interno bruto.

IDMB: Índice de desarrollo municipal básico.

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

CEFP: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

RFP: Recaudación federal participable.

IEPS: Impuesto especial sobre la producción y el servicio.

LIEPS: Ley del Impuesto especial sobre la producción y el servicio.

INEGI: Instituto nacional de estadística y geografía.

Repecos: Régimen de pequeños contribuyentes.

ISR: Impuesto sobre la renta

FONE: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo

FAETA: Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

FASSA: Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FAIS Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FORTAMUN: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FAM: Fondo de Aportaciones Múltiples

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

FAFEF: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

EUA: Estados Unidos de América.

Resumen

El federalismo fiscal, característica estructural del estado mexicano, debe procurar los mismos objetivos que este último, sea, el generar desarrollo humano generalizado para la población. La eficiencia en el logro de tal objetivo se ve influenciada por diversos factores sea para bien o para mal. Es necesaria una evaluación continua no sólo para detectar tales factores, sino para lograr introducir cambios en los mismos que a su vez logren una tendencia favorable hacia el logro de mayores índices de desarrollo humano para la población. En este trabajo atenderemos al caso específico del estado de Aguascalientes para determinar cuáles son los factores que conllevan la influencia a que nos hemos referido y cómo es que éstos operan en la actividad pública cotidiana.

Abstract

Fiscal federalism, and the Mexican state, should seek the same objectives: generate widespread human development for the population. Efficiency in achieving this objective is influenced by several factors for better or for worse. Continuous assessment not only to detect such factors but to achieve changes in them which in turn achieve a favorable trend towards achieving higher levels of human development for the population is required. In this paper we attend to the specific case of the state of Aguascalientes to determine what factors lead to the influence which we have referred and how they operate in daily public activities.

Introducción

Alcanzar altos niveles de desarrollo humano en la población de cierta región debe ser el objetivo mismo del aparato político – administrativo de un Estado. En este sentido, las estructuras y reglas de operación de las leyes e instituciones del propio Estado deben ser estudiadas para encontrar qué factores inciden en la eficiencia de las mismas para lograr tal objetivo. Una vez habiendo encontrado los factores incidentes, éstos deberán ser estudiados por sí mismos, para determinar sus causas, así como las posibles acciones a seguir para atacarlos, disminuyendo o inclusive anulando su incidencia y procurar con ello una mayor eficiencia en el sentido que ya hemos plasmado, en beneficio de la población en general.

En el presente estudio nos limitaremos a estudiar sólo una característica estructural del estado mexicano: el federalismo, y de manera más específica, su componente fiscal, es decir, los ingresos, el gasto y la deuda a la que el Estado recurre para su operación cotidiana, así como su influencia en el logro de mayores niveles de desarrollo, ello, mediante el estudio del caso específico del Estado de Aguascalientes y sus municipios. Se intentará determinar cuáles son los factores que afectan el desempeño del federalismo fiscal en la generación de desarrollo humano mediante revisión de la literatura relativa a nuestro tema, así como documentación e informes oficiales sobre el mismo y la realización de entrevistas a especialistas tanto en la función pública como en la academia.

A la luz de la información así recabada, se realizará el análisis correspondiente para determinar posibles medidas a seguir para, en el caso específico de Aguascalientes, mitigar el posible efecto negativo que diversos factores generan en el funcionamiento del federalismo fiscal y la generación de desarrollo humano de su población.

Antecedentes

Antes de entrar de lleno al tema que en esta investigación nos compete, es necesario decir que el término federación puede llegar a ser un tanto ambiguo dependiendo de la óptica desde la cual se desee abordarlo, por ejemplo, puede encontrarse amplia literatura sobre los temas de federalismo administrativo, federalismo político, jurídico, etc. En todo caso, entendemos por federalismo a una relación que en torno a diversas actividades del estado se da en dos o más niveles administrativos del mismo, sea, federación – estado, o bien, en el caso mexicano, federación, estado y municipio. Para efectos de esta investigación, nos centraremos en el federalismo fiscal, sobre cuya definición ya ahondaremos en su momento. Por lo pronto, realizaremos una muy breve revisión histórica de cómo se ha llegado a la relación fiscal entre niveles de gobierno actualmente en regla.

Si bien las relaciones fiscales, es decir, aquellas derivadas del control de los ingresos, la deuda y el ejercicio de los recursos públicos, ha existido en nuestro país inclusive desde épocas anteriores a la conquista española, podemos considerar como punto de partida para un análisis contemporáneo la promulgación de la Constitución de 1917, que como sabemos, aún hoy en día nos rige, de manera más específica, y basándonos en la ley secundaria que regula nuestro campo de interés, sea, el federalismo fiscal, podemos remitirnos al año de 1980, mismo en que entra en vigor la ley de coordinación fiscal, gracias a la cual: “Las relaciones fiscales se formalizaron a través de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual fue creado como mecanismo para reducir costos administrativos y, particularmente, proteger a los ciudadanos de la doble o triple tributación.” Rabel (2010, p. 120)

Las reglas de la coordinación fiscal creadas por el sistema referido sufren diversos cambios a lo largo de los años noventa, así como en la primera década del presente siglo, principalmente debido a presiones políticas de diversos gobiernos estatales, así como de las políticas macro económicas de los Presidentes entonces en turno. Básicamente estos cambios giraron en torno a los criterios que habrían de tomarse como referencia para la asignación del recurso público desde la federación hacia las propias entidades.

Debido al interés de las administraciones locales por maximizar su acceso a los recursos necesarios para su propia operación, así como a la brecha que en términos de desarrollo existe entre diversas regiones de nuestro país, el debate sobre cuáles y en qué medida deben ser los criterios para la asignación presupuestaria continúan, de hecho, hasta el día de hoy.

Capitulado

Capítulo I: Definición del problema

1.1.-Definición y marco legal del federalismo fiscal

Si partimos del supuesto de que el objetivo del federalismo es lograr el desarrollo entre las regiones y los pobladores de cierta nación, toda política que del propio federalismo emane debe estar dirigida hacia dicha meta. Ello incluye el diseño de las instituciones y la arquitectura del propio federalismo, que, dado su contexto socio - político, sufre a través del tiempo diversas adaptaciones en la distribución de competencias entre distintos niveles de gobierno, buscando una mayor eficiencia (Faya, 2004). En el caso mexicano, dicha estructura se encuentra fundamentada en la Constitución Política de 1917, misma que, luego de estipular los derechos fundamentales de los mexicanos, organiza a los Poderes de la Unión y brinda tanto Forma de Gobierno como de Estado a nuestra nación. Así, podemos leer en el artículo 40 de la propia Carta Magna: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Para efectos de este estudio nos basaremos sólo en uno de los principios constitucionales establecidos para el país, sea, el federalismo. La definición de federalismo ya se esboza en el artículo anteriormente citado, a lo cual podemos agregar que la esencia o naturaleza del

federalismo es la reunión de varias unidades administrativas en un mismo cuerpo institucional: la Federación. Por otra parte, esta reunión en un mismo cuerpo institucional no implica la cesión total de la autonomía de las propias entidades hacia la autoridad federal, tal como lo comenta Anderson: “El federalismo es un sistema constitucional con al menos dos órdenes de gobierno, cada uno con un auténtico grado de autonomía respecto al otro. Los gobiernos de cada nivel son responsables ante su propio electorado.” (2010, p. 19)

Los vínculos entre las distintas unidades administrativas son múltiples, pues como es referido en una amplia literatura, el federalismo se manifiesta en diversas dimensiones, como lo son la administrativa, la política y la fiscal, sin embargo, lo que en este trabajo nos interesa es la relación que los tres niveles de gobierno del Estado mexicano presentan en el tema fiscal, es decir, lo que aquí nos ocupa es el federalismo fiscal:

La naturaleza del federalismo fiscal implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público. El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas utilizado por los países –federalistas o centralistas- que intentan descentralizar la labor fiscal. Pliego (2010, p. 2)

Además de lo cual podemos agregar, para una definición más amplia y precisa, lo argumentado por Anderson “El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, con especial atención a la recaudación, el endeudamiento, y el gasto de lo ingresado.” (2010, p. 20)

Tabla 1: Ámbitos del federalismo fiscal

Federalismo fiscal	Recaudación
	Endeudamiento
	Gasto

Adaptación de Anderson (2010)

Continuando con el razonamiento de la fundamentación legal para el federalismo fiscal mexicano como tal, encontramos todavía en el marco de la Constitución Política de 1917, el Artículo 73, en el cual numerosas fracciones se refieren a la relación entre los distintos niveles de gobierno en torno a cuestiones fiscales, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2: Facultades del congreso contenidas en el Artículo 73, CPEUM

CPEUM, Artículo 73, El Congreso tiene facultad de:	
Fracción	Contenido
XXVIII.	Expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización (...)
XXIX.	Establecer contribuciones: Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine (...)
XXX.	Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Elaboración propia

A las anteriores fracciones se agregan otras más del propio artículo referido, que si bien no versan sobre temas fiscales, tocan el tema de la coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno. Así, si bien de manera no explícita, se extrae que el Congreso de la Unión, tiene la facultad de expedir legislación tendiente a garantizar la funcionalidad del aparato gubernamental. En efecto, las facultades implícitas en un ámbito constitucional, son interpretadas por Faya de la siguiente manera:

Cualquier ley que beneficie nuestro sistema federal tendrá que ser promulgada, no importando, que algunas veces sea para conceder nuevas facultades a los Poderes Federales, y otras veces, a los Estados. El federalismo siempre tendrá como eje la técnica constitucional de la distribución de competencias, y en la medida que esta técnica esté fundamentada en la letra y espíritu de nuestra Constitución, en esa medida, nuestro federalismo será un eficaz modelo de organización política y de forma superior de convivencia política nacional. (2004, p. 71)

Efectivamente, en el caso de México, dada la autonomía que se presenta entre las distintas entidades, los Municipios, Estados y la propia Federación, necesitan colaborar entre sí para llevar a cabo el proceso de recaudación y ejercicio de los recursos, para lo cual opera, derivada de la fracción XXX del artículo 73 de la CPEUM, anteriormente citada y de manera implícita, la Ley de coordinación fiscal (LCF), misma que dicta en su primer artículo:

1- OBJETO DE LA LEY: Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para

establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

1.2.-La eficiencia como criterio de evaluación del federalismo fiscal

Ahora bien, habiendo definido al federalismo fiscal, su fundamento legal así como el objetivo de la ley que le brinda un marco de acción al mismo, es momento de definir qué es lo que nos interesa sobre dicho objeto de estudio, para lo cual nos apoyaremos nuevamente en lo desarrollado por Anderson:

El estudio del federalismo fiscal incluye la evaluación de las organizaciones fiscales, los criterios de evaluación incluyen la eficiencia económica, la equidad, la simplicidad administrativa, los incentivos para la innovación, la responsabilidad fiscal, el balance entre responsabilidades e ingresos, la previsibilidad y la estabilidad. (2010, p. 24)

Dadas las limitaciones de tiempo así como los alcances propuestos para este documento, el presente trabajo se concentrará de manera exclusiva en la evaluación del federalismo fiscal bajo el criterio de la eficiencia para el desarrollo: “El federalismo fiscal analiza diferentes dimensiones de la eficiencia (...) las disposiciones federales podrían afectar a la provisión eficiente de bienes públicos y servicios, incluidos sus costes y beneficios, así como la simplicidad administrativa.” Anderson (2010, p. 25)

Así, retomando la línea de pensamiento que hemos elaborado hasta ahora, podemos decir que: 1.-El objetivo supuesto del federalismo fiscal es generar desarrollo para las regiones y la población de cierta nación, siempre con miras hacia la eficiencia. 2.-Que el federalismo fiscal, así como sus normas operativas deben estar encaminadas y diseñadas en torno a dicho objetivo. 3.-Que, por lo tanto, la eficiencia para el desarrollo humano es uno de diversos criterios de evaluación del federalismo fiscal.

1.3.-El desarrollo humano

Con lo desarrollado hasta el momento, queda todavía pendiente definir de manera clara qué hemos de entender por desarrollo, finalidad supuesta del federalismo fiscal. Así, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. (1990, p. 33)

Tomaremos esta definición como la óptima para nuestro caso, toda vez que va más allá de la riqueza o del incremento de la misma como instrumento de medición del desarrollo de cierta población o región. El concepto de desarrollo humano, en efecto, da una dimensión más amplia y a la vez más profunda del desarrollo ya que supone que la riqueza material, por sí misma, no necesariamente implica la satisfacción de las demandas sociales a que un gobierno puede verse sujeto, toda vez que con la simple riqueza no se estaría tomando en cuenta el cómo, ni el para qué finalidad dicha riqueza se administra, quiénes son los beneficiarios reales de tal administración de los recursos, cuál es el efecto generado, etc.

Así, se pretende utilizar indicadores de desarrollo humano para evaluar la eficiencia del

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

federalismo fiscal en México, y de manera más específica, el indicador propuesto para el presente trabajo es el Índice de desarrollo humano:

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida de potenciación que indica que los individuos, cuando disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas —como son la de gozar de una vida larga y saludable; adquirir conocimientos, comunicarse y participar en la vida de la comunidad; y disponer de los recursos suficientes para disfrutar de un nivel de vida digno— están en condiciones de aprovechar otras muchas opciones. El IDH ha tenido una excelente acogida en la comunidad científica internacional, así como entre los organismos multilaterales y diversas entidades nacionales, ya que constituye un poderoso instrumento para dar transparencia a la gestión gubernamental y conocer los resultados que tienen las políticas públicas en las dimensiones esenciales del desarrollo humano. (Consejo nacional de población. Índices de desarrollo humano, 2001, p. 7)

Habiendo analizado lo que entenderemos por desarrollo humano, pasemos a nuestro caso de estudio en cuestión.

1.4.-El caso del Estado de Aguascalientes

En fin, para efectos de delimitar el presente estudio, tomaremos el caso concreto del estado de Aguascalientes, a fin de lograr llegar a una mayor profundidad en el análisis de la eficiencia del federalismo fiscal, misma que no solamente debe evaluarse en la relación Federación – Estado, sino también en la relación Estado – Municipio.

La elección del estado de Aguascalientes está dada debido a una serie de observaciones relativamente sencillas en torno al ejercicio de los recursos públicos que esta entidad ha llevado a cabo en los últimos años. Para explicar estas observaciones de manera más didáctica, se presenta la siguiente tabla, por supuesto, con su posterior interpretación.

Tabla 3: Comportamiento del presupuesto del Estado de Aguascalientes, sus municipios y el Índice de desarrollo humano en el período 2002 – 2012.

Año	Presupuesto estatal		Participaciones y aportaciones para los Municipios		IDH	
	\$ Miles de millones	Tasa relativa %	\$ Miles de millones	Tasa relativa %	Absoluto	Tasa relativa %
2002	5.43	No aplica	0.65	No aplica	0.8314	No aplica
2004	6.69	23.11%	1.09	66.57%	0.8358	0.53%
2006	7.99	47.07%	1.39	112.37%	0.8440	1.52%
2008	10.40	91.46%	1.83	179.40%	0.8489	2.10%
2010	11.64	114.37%	2.14	226.19%	0.8529	2.59%
2012	13.74	152.94%	2.39	265.04%	0.76	-8.59%

Elaboración propia con cifras obtenidas de: Presupuestos de egresos del estado de Aguascalientes 2002 – 2012, así como del PNUD, datos completos en bibliografía.

En esta tabla observamos que en la década de 2002 a 2012, el presupuesto total del Estado, así como las participaciones y aportaciones a los municipios se incrementaron de manera importante año con año, mientras que el IDH, con un valor mínimo de 0 y máximo de 1, se mantuvo constante en el transcurso de la década. Así mismo, notamos que el incremento presupuestal del Estado de 2002 a 2012 es de casi un 153% , mientras que las participaciones y aportaciones para los municipios se elevan en alrededor de un 265% en el mismo periodo, cuestión que una administración eficiente debería reflejarse en el cumplimiento de los objetivos, sea, en un incremento importante en el desarrollo generado para la población, cuestión que no se ve reflejada en el IDH, ya que como claramente se observa en esta tabla, este indicador presenta un decrecimiento de 8.59% en la entidad para el lapso de tiempo observado.

Cabe hacer la aclaración de que se seleccionaron los indicadores de Presupuesto para el ingreso de los recursos, y el IDH para la eficiencia en el ejercicio de los mismos, dado que éstos, en su propia determinación, incluyen de antemano la variable del incremento o la disminución de la población en la entidad, punto sobre el cual abundaremos posteriormente, por lo que difícilmente puede argumentarse una explicación a la disparidad observada en los indicadores con base en dicho factor.

Capítulo II: Justificación

Como ya se observó en la definición del problema, en el estado de Aguascalientes, el gobierno ha resultado ser incapaz de generar desarrollo generalizado para su población, o en todo caso, no logra generar una relación estrecha entre los recursos ejercidos y los resultados obtenidos a causa de dicho ejercicio. Bajo esta situación, una reflexión relativamente clara es la siguiente: ningún recurso público, independientemente de su origen o monto, será suficiente para generar un impacto verdadero en el desarrollo humano de la población, si no se generan e implementan estrategias para lograr una administración eficiente del mismo.

La propia administración pública pareciera tener la visión velada frente a esta simple reflexión: hablando a manera de simple contextualización, el gobierno federal ha generado reformas así como propuestas estructurales importantes para las finanzas públicas:

- La reestructuración del sector energético nacional,
- La reforma fiscal,
- Disposiciones para la responsabilidad hacendaria,
- Medidas para controlar la deuda de las entidades sub nacionales.

Los objetivos de estas medidas y propuestas son en general lograr un mayor flujo de recursos hacia las arcas públicas, o bien, controlar la discrecionalidad del gasto y endeudamiento público por parte de los gobiernos locales. No obstante estas interesantes medidas, cuyos resultados tendrán que ser evaluados luego de transcurrido un lapso de tiempo pertinente, el Estado mexicano no ha generado de manera simultánea ninguna propuesta contundente para vincular el ingreso y el gasto público con el impacto logrado en la propia población en términos de desarrollo humano.

En este estudio, planteamos que poco o ningún caso tiene incrementar los ingresos en cualquier medida posible, si éstos no han de generar cambio alguno para la ciudadanía. Si damos un rápido vistazo a la ley de coordinación fiscal federal, actualmente, el federalismo fiscal mexicano ciertamente incentiva la eficiencia recaudatoria de las entidades federativas, al tiempo que intenta resarcir a las entidades que se encuentran en una situación económicamente más vulnerable, sin embargo, este sistema no recompensa, de manera directa, a las entidades que han logrado un mayor desarrollo humano para su población (LCF, artículo 2, 2014). Tal vicio, preocupantemente, se reproduce en los niveles de gobierno más cercanos a la población: el Estado y los municipios. Precisamente dada esta cercanía, el presente estudio se enfocará en la relación fiscal entre Municipios y Estado, buscando propuestas para revertir la problemática antes descrita.

Capítulo III: Preguntas de investigación

Una vez observado el fenómeno aquí descrito debemos preguntarnos sus causas, es decir, debemos ahondar en el tema para descubrir: 1.- ¿Cuáles son los factores del federalismo fiscal que inciden en su eficiencia para el desarrollo humano? 2.- ¿Cómo afectan dichos factores de incidencia en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano?

Capítulo IV: Revisión de la literatura.

Planteada ya la problemática, así como las preguntas que han de servirnos como guía para el posterior desarrollo de este trabajo, es necesario ahondar en la literatura relativa al tema abordado para conocer las posturas que diversos especialistas han planteado en torno a ello.

4.1.-Factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia del desarrollo

De inicio es necesario hacer saber al lector que existen, principalmente, dos corrientes de pensamiento sobre el federalismo fiscal, las así llamadas escuelas de primera y segunda generación. Según Timmons y Broid (2013), esencialmente, el pensamiento de las escuelas de primera generación argumenta que las transferencias de recursos entre gobiernos están dadas bajo una motivación de política pública, dada la obligación de los gobernantes de maximizar el bienestar social de la población. Así, las transferencias estarían encaminadas a llegar a cierto nivel de equidad en las condiciones de la población, a través de servicios públicos, respuesta pública a las crisis, etc. Podemos decir que esta postura respalda nuestra posición inicial, a saber, que el objetivo del federalismo fiscal es el generar desarrollo, concepto que por analogía podemos asimilar a la noción de bienestar común, bandera de la primera generación de estudiosos de este tema.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

Los propios autores ya referidos continúan su explicación sobre la segunda generación de escuelas del federalismo fiscal, el pensamiento de las cuales se basa en la idea de que, en realidad, los gobernantes no persiguen el bienestar social, sino la satisfacción de sus propias aspiraciones personales, por ello, éstos procurarán generar políticas para el desarrollo sí, y sólo sí, las directrices y/o potenciales efectos de las propias políticas son congruentes con su beneficio personal. Así, según la segunda generación de escuelas, el diseño institucional debe enfocarse tanto en incentivos como en restricciones para ejercer influencia en la condicional sí, y sólo sí, a la que ya nos hemos referido. Por supuesto, cabe hacer notar que si bien la segunda corriente de pensamiento en esta disciplina parece refutar nuestra suposición inicial del desarrollo como objetivo del federalismo fiscal, también es cierto que apoya la propuesta de que bajo ciertos incentivos se puede propiciar una administración relativamente eficiente de los recursos públicos.

En el caso mexicano, efectivamente, se emplean tanto incentivos como restricciones dictadas por las leyes de coordinación fiscal federal y estatales, en un intento de evitar el uso de los recursos públicos con fines particulares, y con ello procurar una administración eficiente de los mismos, no obstante, tal como advierten Timmons y Broid (2013), ello no es del todo efectivo, ya que, a pesar de utilizar fórmulas de asignación presupuestaria con criterios objetivos, como población o contribución del PIB de la entidad en relación al PIB federal, etc., tal como se estipula en la actual legislación mexicana, los políticos pueden, como de hecho sucede, alterar dichas fórmulas mediante el proceso legislativo, en la persecución de fines políticos tendientes hacia su propio interés particular. Al respecto, podemos agregar:

Comparar las cantidades basadas en las fórmulas estatales con la distribución que de hecho ocurre hacia los municipios permite observar si se generan diferencias sistemáticas entre los recursos asignables por la ley y los recursos entregados por los políticos. Además se puede observar si factores político – económicos

explican dichas diferencias. Estos son aspectos de suma importancia, en especial en democracias en que las normas determinan la asignación de los recursos. Timmons y Broid (2013, p. 2)

Bajo este mismo tenor, Arellanes (2013), Argumenta que las fórmulas sobre las que se basa la asignación de los recursos presentan una clara carencia de incentivos que lleven a los administradores a un esfuerzo constante hacia la eficiencia. En efecto, las fórmulas actuales asignan recursos a aquellas administraciones con mayores rezagos, por lo que una actitud inmediateista de los propios administradores sería no sólo no combatir el rezago, sino inclusive aumentarlo para recibir una mayor cantidad de recursos con cada nuevo ejercicio, generando con ello un círculo vicioso de ineficiencia administrativa.

Otra crítica a la propuesta del diseño de fórmulas basadas en criterios objetivos para generar una administración más eficiente de los recursos públicos está dada al recurrir al lugar común de decir que la autonomía o descentralización administrativa no es tal sin autonomía y descentralización financiera, ello, ya que sin fondos suficientes tanto por su cuantía como por su liquidez, prácticamente todo programa o política pública está, independientemente de su motivación, destinada al fracaso.

Además del problema del diseño presupuestal y de la escasez de recursos, “las administraciones locales se encuentran con que los recursos disponibles figuran en partidas presupuestarias establecidas para alcanzar metas diferentes a las de las iniciativas locales” (Vázquez, 2000, pp. 29, 30) lo que por supuesto, agrega complejidad a la planeación y consolidación de diversas estrategias de desarrollo generadas por iniciativa de las propias administraciones locales.

Así, para determinar las causas de la divergencia entre presupuesto e IDH observadas a lo largo del tiempo, no sólo se requiere el análisis de los fines del estado, o sus criterios de

asignación presupuestaria, sino también, el grado efectivo de autonomía que las entidades presentan para con la federación.

Efectivamente, la autoridad central es otro de los factores a tomar en cuenta para el problema que aquí tratamos, toda vez que la autonomía de las administraciones locales frente a la federación es de suma importancia en el diseño de la propia política de desarrollo: “Algunos administradores públicos locales se han dado cuenta que las medidas encaminadas a controlar los desequilibrios macroeconómicos (...) no son suficientes para reestructurar los sistemas productivos, detener el aumento del desempleo y mejorar la competitividad de las empresas y territorios.” (Vázquez, 2000, p. 26)

Las políticas federales tienen preponderancia los problemas relativos a la macroeconomía, se diseñan y ejecutan teniendo como enfoque las tendencias mundiales más que las locales, “no siempre han aceptado la política de desarrollo local como una política de Estado (...), frecuentemente, ha surgido como una respuesta espontánea de los ayuntamientos y las regiones a las cuestiones que plantea el ajuste productivo”. (Vázquez, 2000, p. 29) dicho ajuste productivo, por supuesto, resulta frecuentemente de la influencia de una economía globalizada en las distintas regiones de una nación, sin embargo, este embate de fuerzas externas golpea con diferente intensidad a las diversas localidades, por la simple razón de que el desempeño económico, la infraestructura, y en general, las capacidades potenciales de cierta sociedad varían de una zona geográfica a otra. Por lo anterior, la administración pública, en todos sus niveles, debe tomarse con más seriedad los distintos grados de adaptabilidad que las sociedades presentan ante un entorno cambiante, so pena de condenar a las mismas al rezago en todas sus formas: educativo, económico, social, ambiental, en el acceso a la salud, cultural, etc.

En todo caso, el limitado avance de los procesos de descentralización política retrasa la asunción de competencias y responsabilidades por parte de los gobiernos locales regionales. La cuestión no siempre se debe a las tensiones políticas que suscitan

los cambios en la distribución y el control de los recursos presupuestarios, sino que, frecuentemente, está relacionada, también, con la necesidad de ser eficientes en el gasto público, y de ir precedida de las reformas administrativas correspondientes.

La descentralización política unida a la integración regional introducen cambios importantes en la organización de la sociedad y en la forma de abordar la solución de los problemas económicos, políticos y sociales. Por razones de eficiencia económica y eficacia en la gestión, se necesitan marcos y unidades operativas de mayor espectro y dimensión en los que las estrategias de desarrollo local tengan mayor cabida. (Vázquez, 2000, p. 32)

Además de las probables causas estrictamente estructurales, en la literatura que aborda el tema del federalismo fiscal también se hace referencia a factores de naturaleza política para explicar el fenómeno de la ineficiencia en el logro del desarrollo por parte de la administración pública en general. Por ejemplo, Moreno - Jaimes, argumenta que “Las respuestas de los gobiernos municipales parecen estar motivados electoralmente (...) se da el caso en que el dinero es gastado en urbanización de gran visibilidad pero con un pequeño o nulo efecto en el alivio de la pobreza” (2011, p. 1047)

Aunado a las causas hasta ahora propuestas por los autores revisados, Becerra, argumenta que “Los funcionarios municipales son quienes cuentan con el menor promedio de estudios respecto a los servidores públicos estatales y federales.” (2015) por lo que la falta de capacidad administrativa propia de los municipios es otro de los factores que pueden explicar la ineficiencia de las localidades en la generación de desarrollo humano.

Simplemente para observar de manera sintética lo abordado hasta ahora en este apartado, se presenta a continuación el siguiente cuadro, en el que se resumen los factores del

federalismo fiscal que impactan en su eficiencia, ello, siempre teniendo en cuenta las tres dimensiones del propio federalismo fiscal; recaudación, endeudamiento y gasto:

Tabla 4: Síntesis de los Factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo, escuela clásica.

Corriente de pensamiento	El objetivo del federalismo es el desarrollo de la población. Timmons y Broid (2013)
Supuesto inicial	El Estado opera a través de una estructura administrativa ineficiente
Causas probables	Los criterios de asignación presupuestaria no son los adecuados. Timmons y Broid (2013) Carencia de incentivos para las administraciones eficientes. Arellanes (2013) El grado de autonomía de los gobiernos locales es insuficiente para consolidar e implementar sus propios planes de desarrollo. Vázquez, (2000)
Consecuencia	“Los funcionarios municipales son quienes cuentan con el menor promedio de estudios respecto a los servidores públicos estatales y federales.” Becerra, (2015) Los recursos no se ejercen en las áreas estratégicas en las que son necesarios para un desarrollo sostenido a lo largo del tiempo.

Elaboración propia, de acuerdo a lo expresado en el presente apartado.

Tabla 5: Síntesis de los Factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo, escuelas de la segunda generación.

Corriente de pensamiento	El federalismo es una estructura a través de la cual diversos agentes políticos buscan sus propios fines particulares. Timmons y Broid (2013)
Supuesto inicial	Corrupción generalizada
Causas probables	Se presenta el ejercicio de fondos públicos con fines meramente electorales, re ubicación de asignaciones con fines partidistas, etc. Moreno Jaimes (2011), Timmons y Broid (2013)
Consecuencia	Los recursos no se ejercen en las áreas estratégicas en las que son necesarios para un desarrollo sostenido a lo largo del tiempo.

Elaboración propia, de acuerdo a lo expresado en el presente apartado.

Analicemos, ahora, cuáles han sido los hallazgos que éstos y otros investigadores han encontrado en temas relacionados a nuestro objeto de interés, con lo cual encontraremos si algunas de las causas probables en la Tabla 4 enlistadas, han sido o no de antemano confirmadas.

Para facilitar la lectura y comprensión de tal cuestión, estos hallazgos se estructurarán bajo las mismas líneas guía que se presentan en la tabla 5, a saber, se observarán los resultados de estudios análogos en los temas que en el apartado anterior se sugirieron como causas probables para el fenómeno observado, insistiendo siempre en que no deben perderse de vista las tres dimensiones del federalismo fiscal, recaudación, endeudamiento y gasto, a las cuales en uno u otro grado, presumiblemente afectan las causas probables a que nos hemos referido. Sea, de manera simplificada: A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados, B) Grado de descentralización local, C) Disposición discrecional de los recursos públicos y D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales. Finalmente, para un mejor entendimiento de lo argumentado en este apartado, presentamos el siguiente esquema:

Tabla 6: Ámbitos del federalismo fiscal y sus causas probables de ineficiencia.

Ámbitos del federalismo fiscal	Causas probables de ineficiencia
Recaudación	A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados. B) Grado de descentralización local. D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.
Deuda	B) Grado de descentralización local. C) Disposición discrecional de los recursos públicos. D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.
Gasto	A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados. B) Grado de descentralización local. C) Disposición discrecional de los recursos públicos. D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.

Elaboración propia con la información recabada en el presente apartado

Sin mayor preámbulo, continuemos con la primera de las causas probables propuesta en la literatura revisada:

A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados

Una crítica contundente a los criterios de asignación de recursos desde la federación hacia los estados fue generada por Martínez, Flamand, Hernández, al sentenciar:

Las experiencias más destacadas en la medición del nivel de desarrollo local surgidas en los últimos años en el país son el Índice de Marginación Municipal y el Índice de Desarrollo Humano Municipal elaborados por el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) y el Índice de Desarrollo Humano Municipal elaborado por la Oficina México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-México, 2005).

La principal ventaja de estos índices es su continuidad, pues se construyen desde instituciones sólidas y proporcionan información para todos los municipios del país, lo que permite comparaciones intermunicipales a través del tiempo. Sin embargo, es importante mencionar que, a pesar de la alta calidad y prestigio de estos índices, la Secretaría de Hacienda federal estima sus propios índices de pobreza global para alimentar las fórmulas que se utilizan para distribuir los fondos destinados a aliviar la pobreza municipal (Aportaciones Federales, Ramo 33) del Presupuesto de Egresos Federal. (2008, pp. 153, 154)

De donde podemos rescatar varias cuestiones de gran importancia, primero, los índices de desarrollo generadas por las instituciones mencionadas tienen las características de ser generales, continuos y confiables, por lo que permiten comparaciones sumamente certeras entre los niveles de desarrollo entre los municipios del país, además, se generan en torno al concepto de desarrollo que ya hemos citado en páginas precedentes.

Por otro lado, la resistencia de las autoridades a utilizar estos indicadores, presumiblemente de mayor fiabilidad que los oficiales, dada su neutralidad política, ciertamente nos da indicios sobre el sesgo de las fórmulas según los intereses de una u otra administración en función, en efecto, la ley de coordinación fiscal, en la que se dictan las fórmulas de distribución presupuestaria, ha sufrido numerosas reformas desde su publicación.

Al respecto, además, menciona Arellanes (2013):

Los burócratas encargados de la implementación de recursos en el ámbito local actuarán racionalmente al procurar maximizar su presupuesto cuando intencionalmente no se eliminan del todo las carencias cuya existencia garantiza mayor asignación de recursos, en ausencia de incentivos adecuados o controles directos. Actualmente operan ante la falla que propicia la fórmula de asignación que es exclusivamente proporcional al margen de rezago, la cual contiene incentivos para que éste se preserve como estrategia de maximización presupuestal ya que penaliza el abatimiento del rezago de bienestar. Por lo tanto, se requiere de la alineación de incentivos desde el diseño de la fórmula para dejar de penalizar la obtención de logros y para evitar comportamientos perniciosos.

De donde se obtiene que inclusive si la autoridad se basara en indicadores internacionalmente aceptados para la medición del desarrollo humano, la fórmula vigente para la asignación de recursos públicos, en sí, se presta para conductas que resultan contraproducentes para el propio desarrollo de la población. Así, según el propio Arellanes (2013), si dos administraciones hipotéticas reciben un mismo presupuesto cierto año, pero una logra eficientemente abatir el rezago, mientras que la segunda se dedica al despilfarro de recursos, la primera recibirá menos recursos en el siguiente ejercicio fiscal, por haber conseguido su objetivo, mientras que la segunda, por haber sido, bajo cualquier perspectiva, completamente irresponsable, recibirá un mayor monto en relación al periodo anterior.

B) Grado de descentralización local

En lo respectivo a este segundo factor incidente encontramos en la literatura respectiva que:

En un país donde los recursos aún son transferidos de la federación hacia administraciones sub nacionales, mayores niveles de autonomía entre las iniciativas federales y estatales, parecen ir en detrimento del desarrollo, quizá, ello sea consecuencia de una menor disposición de recursos a disposición de las autoridades locales para implementar sus propias estrategias. Cuando observamos la interacción entre diferentes componentes de desarrollo local, parece que la combinación de planes de desarrollo con la capacidad de construir instituciones, así como la consolidación de lazos locales han generado los mejores resultados para las autoridades mexicanas.

Los resultados de este análisis proveen lo que podría ser considerado como la primera prueba clara de que la implementación, e incluso la mera reflexión, sobre estrategias de desarrollo en el nivel local, puede generar un mayor desarrollo humano. Cuando las comunidades locales piensan en su potencial y capacidades, se comprometen en crear lazos e instituciones, y consideran la sustentabilidad de cualquier tipo de inversión, es muy probable que se llegue a un uso más eficiente del potencial local. (Rodríguez, Palavicini, 2013, p.314)

La postura de estos autores refuerza la idea aquí expuesta de que la autonomía administrativa no puede realmente funcionar sin autonomía financiera, misma que se ve limitada dado el diseño del federalismo fiscal mexicano.

Por otra parte, la generación de planes de desarrollo y la implementación de los mismos por parte de las autoridades locales, parecen tener un efecto real en la eficiencia con que los propios administradores prestan los servicios públicos.

Debe hacerse la observación de que las iniciativas de descentralización y el desarrollo local se refuerzan entre sí, pero no necesariamente coinciden, hasta el punto en que la intensa descentralización no necesariamente implica que instituciones no gubernamentales tomarán el liderazgo necesario para el desarrollo local, e inversamente existen casos donde el sector gubernamental o las comunidades locales ejercen un liderazgo importante, mismo que no está acompañado de una capacidad autónoma de gasto, por lo que para lograr mejorar los niveles de eficiencia administrativa, ambas situaciones deben venir de la mano en los planes locales de desarrollo. (Llorens, Albuquerque, Castillo, 2001)

C) Disposición discrecional de los recursos públicos

Moreno – Jaimes, por su parte, encuentra que:

El principio de imparcialidad política en la distribución de recursos etiquetados para el alivio de la pobreza en las regiones de México ha mejorado considerablemente, dado que los fondos federales efectivamente han llegado a los estados con mayor necesidad de apoyo. Este resultado puede derivarse del hecho de que bajo una situación de pluralidad política en el nivel nacional, donde actores rivales se observan entre sí en lo relativo al ejercicio de los recursos públicos, es extremadamente difícil para el gobierno federal no cumplir con las metas compensatorias establecidas por la ley. (2011, pp. 1046, 1047)

No obstante lo encontrado por Moreno Jaimes en el nivel de distribución federación – estado, las transferencias se comportan de manera distinta en el nivel Estado – Municipio, tal como descubren Timmons y Broid, (2013, p. 2):

Específicamente, encontramos que el Partido revolucionario Institucional se desvía de las fórmulas más de lo esperado, lo que sugiere que los gobernadores del PRI (y sólo los del PRI) reubican fondos a sus copartidarios. Por otra parte, se observa que los gobiernos del PAN y del PRD re direccionan fondos a las municipalidades que en la fórmula original son las menos favorecidas. Cabe la aclaración de que sólo el PAN entra en esta conducta consistentemente, mientras que el PRD proporciona más

recursos a los municipios golpeados por desastres naturales. Quizá de manera sorpresiva, las re locaciones por motivos de política pública son por lo menos tan grandes como aquéllas motivadas por cuestiones partidistas.

Hallazgo que pareciera demostrar que si bien los gobiernos estatales efectivamente desvían el sentido de las transferencias presupuestarias, estas desviaciones suelen darse en torno a decisiones de política pública, al menos en una medida similar a las desviaciones inspiradas con fines de carácter privado o personal del propio gobernante, si bien, cabe la aclaración de que toda desviación a la fórmula, independientemente de su motivación, es técnicamente ilegal.

D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.

Sobre la cuarta causa propuesta por la literatura revisada, Becerra argumenta que el grado de especialización de los servidores resulta fundamental para su desempeño en el cargo:

Para 2013, sólo el 48% de los funcionarios municipales tenía estudios de licenciatura o posgrado, en contraste con el 88% de los servidores públicos estatales. Al carecer de un servicio profesional de carrera, los periodos regulares de permanencia en el cargo son de tres años. Durante el mismo periodo, el promedio en el cargo de un funcionario estatal fue de 6.4 años, casi tres veces mayor a los 2.3 años promedio de un servidor público municipal. (2015)

Nuevamente, a manera de síntesis, presentamos la siguiente tabla para facilitar a nuestro lector la comprensión de lo analizado en el presente apartado:

Tabla 7: Síntesis de los resultados encontrados en estudios análogos.

Causas	Resultados encontrados
<p>Criterios de asignación presupuestaria inadecuados</p>	<p>Las autoridades oficiales no toman en cuenta los indicadores de desarrollo fiables generados por instituciones políticamente neutrales. Martínez, Flamand, Hernández (2008). Presumiblemente los criterios de asignación (incentivos y restricciones) son inadecuados para procurar mejores índices de desarrollo. : “los fondos para combatir la marginación generan el incentivo perverso de no combatirla, debido a que emplear correctamente los recursos implica reducir el problema y, por tanto, dejar de percibir esos ingresos.” Becerra (2015 p. 66), Arellanes (2013)</p>
<p>Grado de descentralización local</p> <p>Disposición discrecional de los recursos públicos</p>	<p>Si bien un mayor grado de descentralización y autonomía es deseable, ello no garantiza, per se, la capacidad administrativa de las localidades para generar desarrollo. Llorens, Albuquerque, Castillo (2001). En todo caso, los planes de desarrollo tienden a implementarse a pesar de la asignación federalizada de los recursos públicos. Rodríguez, Palavicini (2013)</p> <p>En la relación Federación – Estado, las transferencias tienden a adecuarse a la ley, sin embargo, en la relación Estado – Municipio, éstas presentan un mayor grado de discrecionalidad extra legal. Moreno – Jaimes (2011). Esta discrecionalidad atiende de manera similar a intereses de carácter público y privado. Timmons y Broid, (2013)</p>
<p>Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales</p>	<p>Los funcionarios públicos municipales tienen un menor grado educativo que sus homólogos estatales y federales, así mismo, su tiempo de permanencia en el servicio es menor, cuestiones que impactan en su desempeño administrativo. Becerra (2015)</p>

Elaboración propia con la información recabada en el presente apartado.

4.2.-Propuestas metodológicas de estudios análogos

Existe una gran variedad de enfoques sobre los problemas abordados por los autores hasta ahora consultados, en consecuencia, también se observan numerosos diseños de investigación y propuestas metodológicas, así, según Martínez, Flamand y Hernández:

Existen dos grandes grupos de trabajos vinculados a la medición del desarrollo: los estudios dedicados a evaluar o medir el progreso socioeconómico y aquellos orientados a medir el desempeño gubernamental. Ambos aspectos suelen presentarse de forma disociada aunque debieran considerarse de manera complementaria cuando el propósito es evaluar los resultados de las políticas de desarrollo. (2008, p. 153)

Si bien este primer párrafo no habla propiamente dicho de una propuesta metodológica como tal, si se expone una concepción integral sobre cómo deben considerarse los estudios en torno al desarrollo: sea, como una cuestión dual entre progreso socioeconómico y desempeño gubernamental.

A propósito, los propios autores referidos sugieren la utilización del Índice de desarrollo municipal básico (IDMB) como instrumento de medición. “El IDMB se calculó tomando como modelo el Índice de Desarrollo Humano, pero los indicadores económicos y sociales se complementaron con medidas de desarrollo institucional y ambiental de los municipios.” (2008, p. 159) Así, el IDMB queda integrado de la siguiente manera:

Tabla 8: Dimensiones del IDMB

Dimensión	Indicadores
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas con agua entubada y viviendas con drenaje. • Control de contaminantes.
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Producción bruta total municipal. • Nivel de empleo.
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo tributario. • La participación electoral.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Población de 15 años y más con primaria completa • Mortalidad infantil

Elaboración propia, basado en la propuesta de Martínez, Flamand y Hernández (2008)

El indicador toma valores entre cero y uno, donde uno representa el municipio con mayor nivel de desarrollo de un grupo de referencia, y el valor cero representa al municipio con menor grado de desarrollo.

En relación a esta propuesta, podemos decir, que inclusive los propios autores encuentran que en general, la correlación entre IDH y el IDMB es muy alta. Además, el estudio en el cuál se presenta el IDMB es sólo un estudio piloto, creado ad hoc para poner a prueba el propio indicador. Por esta misma cuestión la información del IDMB no abarca a la generalidad de los municipios, o al menos no hay información fiable al respecto. Por estas consideraciones, la decisión sobre utilizar el IDH como indicador para el presente trabajo, se mantiene, si bien, debe tomarse en cuenta el valor del IDMB para estudios posteriores.

Fuera de esta propuesta de instrumento de medición, las investigaciones a que se tuvo acceso, cuya información se concentra en el apartado de bibliografía, prácticamente se concentran aspectos cuantitativos, esencialmente a través de modelos estadísticos para

comprobar la correlación entre las variables de interés para los propios autores. A manera de contexto, se incluyen también numerosas referencias históricas que a la vez sirven de apoyo para la interpretación de los resultados, una vez ejecutados los ya mencionados modelos estadísticos.

Finalmente, en una cantidad de trabajos menos numerosa, se recurre a estudios de caso, en que se analizan y se comparan las experiencias observadas en distintas localidades que han mostrado el interés por generar estrategias o bien propuestas en torno a la preocupación por el desarrollo sostenido de su propia población, con lo que logran una mayor contextualización de las características particulares de las localidades en que lo estudios se efectúan.

Para el presente estudio, con base en las consideraciones de este apartado y dada la naturaleza de la problemática expuesta, así como las preguntas de investigación generadas, se propone un estudio de carácter cualitativo, para procurar una mayor penetración en la realidad local del caso seleccionado: el estado de Aguascalientes y sus municipios.

Capítulo V: Marco conceptual

Recapitulando, ofrecemos a continuación el marco conceptual que servirá de referencia a la posterior propuesta de diseño y la aplicación de métodos para encontrar cuáles son los factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo.

Para efectos de este trabajo entenderemos por Eficiencia el logro de un mismo resultado con una menor cantidad de recursos, o bien, desde una segunda perspectiva, el logro de mejores resultados con el empleo de los mismos recursos. En el marco de esta investigación, se entiende que con recursos nos referimos al presupuesto público, mientras que con resultados, estamos hablando de los efectos que dichos recursos generan en distintas regiones y sus poblaciones en términos de desarrollo humano. En este

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

sentido, entonces, la eficiencia será entendida como el logro de un mismo impacto en el desarrollo humano a través de un menor ejercicio del gasto público, o bien, el logro de un mayor impacto en el desarrollo humano con el uso de los mismos recursos públicos.

Aquí nos cerniremos a la idea de que el objetivo del ejercicio de los recursos públicos debe ser, ineludiblemente, generar desarrollo humano generalizado entre la población. El desarrollo humano es un término compuesto, según el cual las personas deben contar con ciertos supuestos básicos para lograr potenciar sus propios intereses y habilidades. Dichos supuestos, si bien varían en las propuestas literarias sobre el tema, típicamente se concentran en torno a tres cuestiones fundamentales: el acceso a la salud, a la educación, así como a ingresos suficientes para una vida digna.

Finalmente, se entiende por Federalismo fiscal la relación que se da entre federación, entidades federativas, y en el caso mexicano, municipalidades, en torno a la recaudación, endeudamiento y gasto de los recursos públicos. Esta relación opera a través de la ley de coordinación fiscal federal y sus homólogas estatales, mismas que dictan a través de sus fórmulas de asignación presupuestaria, los recursos centralizados y descentralizados que estarán destinados a las propias entidades federativas y sus municipios.

De manera esquemática, podemos ilustrar nuestra línea de pensamiento con la siguiente tabla, según la cual, el federalismo fiscal, integrado por los ámbitos de recaudación, endeudamiento y gasto de los recursos públicos, cuenta con diversos criterios de evaluación, de los cuales el que nos resulta de interés es el criterio de la eficiencia, misma que, hipotéticamente, se relaciona con los factores que ya hemos analizado hasta el momento:

- A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados,
- B) Suficiencia o insuficiencia del grado de descentralización y autonomía local,
- C) Disposición discrecional de los recursos públicos y
- D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.

Tabla 9: Ruta de análisis

Ruta de análisis			
Ámbitos		Criterios de evaluación	Factores de incidencia
Recaudación	Federalismo fiscal	Eficiencia	Criterios de asignación presupuestaria Grado de descentralización Disposición discrecional de los recursos Capacidad técnica de los funcionarios públicos
Deuda		Equidad	
Gasto		Simplicidad administrativa Incentivos para la innovación Responsabilidad fiscal Balance entre responsabilidades e ingresos Previsibilidad Estabilidad	

Elaboración propia con la información recabada en la revisión de la literatura.

Complementando lo expuesto en la tabla anterior, queda por definir lo que para efectos de este estudio entenderemos por cada uno de los factores que afectan la eficiencia del federalismo fiscal para la generación de desarrollo.

Primeramente, con criterios de asignación presupuestaria nos referimos a las variables y proporciones dictadas por la ley para la determinación de las participaciones y aportaciones a las que los estados y municipios tienen derecho.

Segundo, si bien en otras temáticas las nociones de autonomía y descentralización se refieren a cuestiones diversas, dado que la literatura respectiva a nuestro tema de específico no parece hacer una diferenciación contundente entre ambas ideas, tomaremos a estas concepciones como sinónimos. De esta manera, entenderemos como descentralización al grado de independencia que los estados y municipios pueden presentar con respecto a los programas, planes, y en general, proyectos de políticas públicas federales, así como en lo relativo al financiamiento de sus propios proyectos locales.

Tercero, con disposición discrecional de los recursos públicos, se entenderá el desvío o manipulación deliberada de los recursos públicos, a pesar de lo dictado por las fórmulas de asignación presupuestaria, es decir, a la distribución de recursos públicos sin apearse a las fórmulas oficiales, o bien, una vez asignados los recursos, la utilización de los mismos para fines distintos para los que inicialmente fueron asignados.

Finalmente, entenderemos por capacidad técnica de los funcionarios municipales a su menor o mayor grado de desempeño administrativo. Para esta cuestión en particular tomaremos a manera de aproximación, el grado y materia de estudios de los propios funcionarios y el ámbito en que desempeñan sus funciones.

Capítulo VI: Propuesta de diseño y métodos de investigación

6.1.-Propuesta de diseño de investigación

Para la problemática y el caso hasta ahora expuestos, se propone una investigación Cualitativa, la selección de este modelo se debe principalmente a dos cuestiones:

Primero, existen numerosos estudios con propuestas cuantitativas con resultados diversos que en general encuentran relaciones estadísticas significativas positivas entre la

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

aplicación de estrategias destinadas a un mayor desarrollo y la mejora en los indicadores que miden dicha condición. Los propios investigadores reflexionan acerca de la necesidad de estudios cualitativos que complementen y profundicen en los resultados por ellos encontrados. En efecto, tal como expone Becerra, en una investigación análoga a la presente:

Por un lado, a partir de los resultados de los modelos empíricos es posible establecer generalizaciones sobre el efecto de la estructura actual de ingresos municipales y sobre los principales determinantes de la eficiencia técnica de la producción agregada local. Por otro lado, debido a las limitantes del modelo empleado no es posible conocer a fondo las causas de los resultados. Es necesario extender este análisis con un estudio de mecanismos causales o alguna metodología cualitativa que permita entender con mayor detenimiento la línea de causalidad directa que muestran los coeficientes. Por lo que las recomendaciones de política pública deberán tomarse con cautela (2015, p. 5)

Por otra parte, consideramos que el método cualitativo es el más congruente para contestar cabalmente las preguntas de investigación planteadas:

- 1.- ¿Cuáles son los factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo humano?
- 2.- ¿Cómo afectan dichos factores de incidencia en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano?

Con lo anterior se pretende encontrar de manera precisa los factores involucrados para

este estudio de caso en particular, explicar las relaciones causales entre los mismos, conocer las posturas de los actores directamente involucrados en la problemática planteada, así como los diversos intereses que pueden generar algún impacto en la situación observada. Con ello, se espera lograr dar un diagnóstico preciso a tal fenómeno, de forma tal que las propuestas resultantes pudieran ser pertinentes para los propios actores en una posterior implementación de las mismas a fin de lograr una disminución sensible de la brecha observada entre presupuesto y desarrollo humano. Para lograr lo planteado en el apartado anterior, se estima necesario:

- Realizar la revisión de la documentación oficial relativa a los factores incidentes en la eficiencia del federalismo fiscal.
- Efectuar entrevistas a profundidad con funcionarios públicos, así como académicos directamente involucrados en la coordinación fiscal entre el Estado de Aguascalientes y sus municipios.

6.2.-Métodos de investigación

Para la revisión documental se propone, primero, ahondar en la ley de coordinación fiscal, así como en los presupuestos estatal y en los municipales, entre otras disposiciones que resultasen en su momento pertinentes, para revisar de manera directa las formulaciones, sus variables y proporciones, determinar su impacto en el desarrollo humano a través de incentivos y restricciones contemplados por la propia legislación. Con lo anterior, estaríamos atendiendo a los criterios de asignación presupuestaria y al grado de descentralización local como factores de incidencia en la eficiencia del federalismo fiscal.

Enseguida, para atender al factor de la disposición discrecional de los recursos, deberemos atender a índices de corrupción publicados por instituciones fiables, específicamente, el Instituto mexicano para la competitividad (IMCO), con el fin de conocer la condición observada en nuestro caso particular, y, por supuesto, atenderemos también a la información de transparencia observable en las páginas electrónicas de los municipios del

Estado, a manera de contraste con los índices mencionados, lo que finalmente se comparará con información proveniente de diversas instituciones autónomas. Por supuesto, también se incluirá en las entrevistas una pregunta particular sobre este tópico, no obstante, presumimos que el funcionario público difícilmente aceptará la existencia de este factor, por lo que resulta indispensable complementar la información con las medidas ya mencionadas.

Finalmente, se revisará el perfil de los funcionarios encargados de las áreas de nuestro interés a través de los medios disponibles, específicamente a través de la información publicada en los medios electrónicos de los municipios del estado, así como diversas instituciones autónomas.

En lo que respecta a las entrevistas como tales, se plantea entrevistar a funcionarios federales, estatales y municipales, así como a académicos especializados en el tema de nuestro interés, para obtener respuestas plurales y desde diferentes puntos de vista que logren enriquecer nuestro estudio.

Debe señalarse que la identidad de los entrevistados se mantendrá siempre bajo el anonimato, ya que los puntos de vista expresados en las entrevistas no son estrictamente información pública, sino, de hecho, opiniones personales sobre el fenómeno en cuestión. Además, mediante el anonimato se pretende proteger a los propios entrevistados, toda vez que, tal como el perfil lo requiere, la mayoría de ellos pertenecen actualmente a las filas de los distintos órdenes de gobierno, por lo que expresar una opinión sobre la estructura y funcionamiento de las instituciones podría resultarles perjudicial en su esfera laboral. Así, al referirnos a comentarios de los entrevistados en el desarrollo posterior del trabajo, lo haremos mediante codificación, por ejemplo, si hemos de entrevistar a 5 académicos distintos, al mencionar la opinión del primero en haber sido entrevistado, nos referiremos a él como “A1”; como “A2” al segundo en haber participado, y así según corresponda. De acuerdo a lo anterior, una propuesta tentativa para realizar la codificación de la información recabada es bajo la siguiente esquematización:

Tabla 10: Esquema para la codificación de la información

Código	Grupo / área	Actores (Número de participantes por categoría)
F	Funcionario público federal	2
E	Funcionario público estatal	4
M	Funcionario público municipal	6
A	Académicos especializados	2

Elaboración propia

Así, una vez recopilada la información relativa a los puntos anteriores, será necesario organizarla en categorías que se correspondan con las propuestas teóricas hasta ahora analizadas en el cuerpo del documento, con el fin de encontrar posibles discrepancias, o bien, coincidencias relevantes para la posterior construcción del diagnóstico y las recomendaciones conducentes. Para tal diagnóstico, al igual que en el apartado de resultados de la investigación documental, la exposición se hará haciendo referencia directa a nuestros cuatro factores de incidencia propuestos, o bien, a lo que de la aplicación del método resulte.

En cuanto a las preguntas como tales se propone, dada la complejidad misma del tema, un esquema de acuerdo a la siguiente estructura propuesta por Benson: “Estímulo libre, respuesta libre: si se pusiera a reflexionar ahora sobre la política exterior norteamericana, ¿tendría usted alguna opinión particular que quisiera expresar?” (1974 p. 166) Por supuesto, esta pregunta nos sirve como un mero ejemplo guía sobre cómo debe enmarcarse una pregunta de manera correcta, la batería de preguntas para esta investigación puede observarse en el **Anexo K**.

Capítulo VII: Resultados

Este apartado se subdivide en cuatro secciones, las primeras dos dedicadas a exponer los resultados encontrados de acuerdo a los dos métodos sugeridos, sea, la revisión documental y las entrevistas a los especialistas seleccionados. Posteriormente, y a manera de síntesis de los dos primeros apartados, se reorganizará la información para dar una respuesta descriptiva a las dos preguntas de investigación por separado.

7.1.-Revisión de la documentación oficial relativa a los factores incidentes en la eficiencia del federalismo fiscal.

Este punto se dividirá en función a los factores ya reiteradamente propuestos a fin de facilitar la comprensión del tema al lector, así como por cuestiones del orden seguido en apartados anteriores de este mismo trabajo.

A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados

Los principales documentos oficiales que resultan de interés para valorar este factor de incidencia en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano, son la ley de coordinación fiscal federal, su homóloga estatal, así como el presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes, pues en ellos se enmarcan las fórmulas y fondos específicos de los cuales emanan las asignaciones presupuestarias para el estado y sus municipios, por lo que de entrada podremos revisar si, en efecto, desde las propias fórmulas de asignación se presentan los llamados incentivos perniciosos, o bien, la carencia de incentivos y controles para la procuración del desarrollo humano. Así, sin mayor preámbulo, la Ley de coordinación fiscal federal dicta: “Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos (...)”

En esencia, lo que dicta la ley de coordinación fiscal federal es que parte de lo recaudado por las entidades en cierto periodo pasa a formar parte de dos grandes ramos federales, mediante los cuales se busca resarcir y redistribuir recursos a las propias entidades. Estos dos grandes ramos son el número 28 (basado en la eficiencia recaudatoria de cierto estado), y el 33 (basado en la marginación social de las entidades) del presupuesto de la federación: “Esto colateralmente lleva la idea de que el federalismo en México busca revertir condiciones de rezago a la vez que integra mecanismos de recompensa a las entidades federativas de mayor dinamismo económico.” (CEFP, Cámara de diputados, 2009, pp 23 y 24).

Según el artículo segundo de la ley de coordinación fiscal, el ramo de participaciones, sea, el ramo 28, se distribuye según los criterios de contribución de Recaudación y PIB de la localidad específica en relación a los resultados nacionales en una proporción del 40% para la recaudación y el 60% en relación al PIB de la entidad. De donde extraemos que, efectivamente, los incentivos en este ramo están dados para la recaudación y para la producción del estado, pero no para el desarrollo como tal, según la diferenciación que hemos argumentado a lo largo de la investigación: el desarrollo no es sólo económico, sino que también se relaciona con el acceso a la salud y la educación. Efectivamente, si transcribimos la fórmula que la propia ley señala observamos:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

LCF, Artículo 2°

Donde C1 (0.6) se corresponde con la proporción de aportación del PIB local con respecto al PIB nacional, mientras que C2 (0.3) y C3 (0.1), se consideran incentivos recaudatorios (0.3 correspondiente a C2 más 0.1, que corresponde a C3, nos da el 40% al que nos referimos en el párrafo anterior). Así mismo, si desglosamos las variables contempladas por esta fórmula, la propia ley de coordinación fiscal dicta los siguientes conceptos:

$$\alpha_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i} \quad \alpha_{i,t} = \frac{\Delta E_{i,t}}{\sum_i \Delta E_{i,t}} \quad \Delta E_{i,t} = \frac{1^3 I E_{i,t}}{3^3 I E_{i,t-1}} \quad \alpha_{i,t} = \frac{I E_{i,t}}{\sum_i I E_{i,t}}$$

Donde:.. Pi,t es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

Pi,07 es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

DFGP07,t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

PIBi,t-1 es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

PIBi,t-2 es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuestión que de manera sencilla puede resumirse de la siguiente manera: la participación del fondo al que nos referimos como ramo 28 resulta de la suma de la participación que la entidad percibió en 2007 (año en que la fórmula se vio reformada, por lo que se toma como

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

punto de referencia para cálculos futuros), más el crecimiento del propio fondo entre el año 2007 y el año de cálculo multiplicado por la sumatoria del incremento relativo del PIB de la entidad (C1), y el incremento relativo de la recaudación de la propia entidad (C2, C3), siempre tomando en cuenta la variable n_i , que “es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad” misma que multiplica a los coeficientes C1, C2 y C3, ya mencionados, de manera tal que la distribución de este fondo resulte sensible a los cambios demográficos de la entidad.

Cabe mencionar que cada ramo se subdivide para su operación en diversos fondos, cada uno de los cuales presenta su propia fórmula de distribución, sobre las cuales no ahondaremos en este estudio. Así, si bien el ramo 28 cuenta con una fórmula general de distribución (a la que ya nos referimos en el párrafo anterior), el ramo 33, sólo se distribuye en función a las fórmulas de los fondos que lo integran. De manera esquemática, podemos presentar las tablas 11 y 12, mismas en que se enuncian los fondos que integran a cada ramo, así como la naturaleza de los mismos según la propia ley de coordinación fiscal, y el monto de los pagos realizados por la federación, como resultado de las fórmulas de asignación presupuestarias.

Las tablas mencionadas, se organizan de la siguiente manera: en la columna izquierda, se enumeran los fondos constitutivos de cada ramo. En la columna central, el lector encontrará la constitución del fondo, sea, en el caso del ramo 28, los conceptos por los cuales las entidades y municipios se hacen acreedores a recibir los recursos de cada fondo en particular. En el caso del ramo 33, por su parte, la columna central expresa los objetivos de cada fondo, finalmente, en la columna de la derecha, se expresa en millones de pesos, la cantidad resultante de correr las fórmulas de cada fondo en específico. A través de la tabla 11, referida a las participaciones, el lector notará que, efectivamente, los incentivos previstos por la LCF giran en torno bien para la recaudación, o bien para la producción, pero no para el desarrollo como tal. Por otra parte, en la tabla 12, que se refiere a las aportaciones, se observa que los fondos se asignan no en torno a incentivos positivos, sino negativos, es decir: se asignan más recursos a aquéllas entidades con mayores carencias en

su desarrollo. De manera tal que si alguna entidad logra sus metas u objetivos, estos fondos se verán reducidos en el siguiente ejercicio fiscal.

Tabla 11: Fondos del Ramo 28 según el capítulo I de la LCF

Participaciones	Constitución del fondo	Monto
Fondo General de Participaciones	Se constituirá con el 20% de la RFP que obtenga la federación en un ejercicio.	3121.4
Fomento Municipal	1% de la RFP, en la siguiente forma: a)16.8% se destinará a formar el fondo. b)83.2% incrementará dicho Fondo y corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.	317.4
IEPS	El 20% de la recaudación si se trata de bebidas alcohólicas. El 8% si se trata de tabacos labrados.	76.5
Fiscalización y Recaudación	1.25% de la RFP de cada ejercicio.	158
Compensación del artículo 2°-A, fracción II, de la LIEPS	2/11 entre las 10 entidades que, de acuerdo al INEGI, tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero.	148.2
	9/11 en función del consumo	
Extracción de Hidrocarburos	A las entidades extractoras de petróleo y gas, bajo la proporción: 50% valor de los hidrocarburos, 50% volumen de producción.	0.0
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	La entidad recibirá el 100% de la recaudación, del que corresponderá el 20% a sus municipios	0.4
El 0.136 por ciento de la RFP	A los Municipios por los que se realice importación o exportación de bienes.	0.0
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	A los municipios por los que se realice la salida de hidrocarburos del país.	0.0
Repecos y Régimen de Intermedios	77.614% de los recursos del Régimen Intermedio de 2013 actualizado por la inflación.	15.4
ISR participable.	100% de la recaudación del ISR correspondiente al salario del personal	143.8

Elaboración propia, con apego a datos oficiales, fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, www.shcp.gob.mx (montos pagados hasta julio 2015)

Tabla 12: Fondos del ramo 33, según capítulo V de la LCF

Aportaciones	Constitución del fondo	Monto
FONE	Para cubrir el pago de servicios del personal que ocupa las plazas transferidas a los Estados, así como gasto de operación.	2108.7
FAETA	Para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación	38.6
FASSA	Asegurar el acceso a servicios de salud: promoción, protección y prevención, independientemente de la condición social o laboral..	552.2
FORTAMUN	Al pago de derechos y aprovechamientos por diversos conceptos, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades de seguridad pública.	259.6
FAIS	Financiamiento de obras, e inversiones que beneficien a la población en pobreza extrema, localidades con alto nivel de rezago social, y en las zonas de atención prioritaria.	14.5
FAFEF	Inversión en infraestructura física; saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda, pensiones y reservas; modernización de los registros públicos, fortalecimiento de los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil.	120.4
FASP	Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Control de Confianza, Implementación de Centros de Operación Estratégica, Huella Balística y Rastreo de Armamento, Fortalecimiento de las Capacidades Humanas y Tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional, Red Nacional de Telecomunicaciones, Sistema Nacional de Información	65.4
FAM	Promover una alimentación correcta en comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.	95.8

Elaboración propia, con apego a datos oficiales, fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, www.shcp.gob.mx (montos pagados hasta mayo 2015)

En las dos tablas anteriores observamos que efectivamente, el federalismo fiscal posee un carácter dual ya que por una parte retorna una porción de los recursos a la entidad en que los mismos se generaron, buscando incentivar el desempeño económico, mientras que por otra, distribuye recursos a las entidades según sus necesidades sociales, supuestamente promoviendo con ello el desarrollo humano. Esta misma dualidad justifica el hecho de que los ramos sean o no de uso restringido, es decir, el ramo 28, al conformarse de una u otra manera de los recursos generados en la propia localidad, queda para su ejercicio al libre albedrío de la propia localidad, mientras que el ramo 33, al tratarse de recursos redistribuidos, es decir, no necesariamente generados por la localidad, quedan sujetos al destino que la propia federación les hubiese asignado, si bien, son administrados por la entidad o municipio particular que los recibe.

La ley de coordinación fiscal del estado de Aguascalientes replica los mismos objetivos que la ley de coordinación fiscal ostenta, pero dentro del marco de su propia jurisdicción. Veamos entonces cuáles son los criterios de asignación que la legislación local prevé para la distribución de los recursos hacia sus municipios. Transcribiendo el artículo 3° de la mencionada ley, encontramos que:

Para efectos de esta Ley, son participaciones e incentivos, las asignaciones que correspondan al Estado y a los Municipios en los ingresos federales del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, del Fondo de Compensación del Régimen de Incorporación Fiscal, del Impuesto a la Gasolina y Diesel, del Impuesto Sobre la Renta Participable, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, así como del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos

y el Impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos Automotores y el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos Nuevos y de hasta 9 años modelo anterior.

De donde se obtiene que la legislación local no brinda una nueva concepción de lo que ha de considerarse como un incentivo, mismo que se mantiene vinculado, como se lee en la propia transcripción, a la recaudación, y no necesariamente al logro de objetivos de desarrollo humano. Así mismo, se mantiene intacto el carácter irrestricto de las participaciones, de acuerdo al artículo 12 de la mencionada ley: “Las participaciones que correspondan a los municipios son inembargables, serán cubiertas en efectivo por conducto de la Secretaría, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de reducciones o retenciones ni afectarse a fines específicos (...)”.

Con respecto a las aportaciones, por su parte, encontramos que, según el artículo 29 de la ley de coordinación fiscal del estado de Aguascalientes, se conforman por lo siguiente:

I.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; II.- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; y III.- Las demás cuyo entero deba realizarse a los municipios por conducto del Estado, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

De donde nuevamente podemos extraer que la legislación estatal se corresponde con la disposición federal, al no incluir nuevos conceptos en los criterios tomados en cuenta para la asignación de recursos a los municipios del propio estado, “Los montos de recursos que

integrarán estas Aportaciones serán los que se determinen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se enterarán al Estado por conducto de la Federación ya (sic) los Municipios a través del Estado.” (LCF del estado de Aguascalientes, Artículo 31, adicionado, P.O. el 31 de diciembre del 2014)

Se observa entonces, que la ley estatal no añade nada nuevo en un sentido sustancial a lo establecido por la ley federal, sino que simplemente establece cuestiones procedimentales que han de seguirse en la propia distribución de los recursos. Se mantiene, inclusive, el carácter restringido para el ejercicio de estos recursos, de acuerdo al artículo 32, LCF del estado de Aguascalientes: “Los recursos de las Aportaciones señaladas en la fracción I y II del artículo 29 de esta Ley, serán destinados exclusivamente a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal”.

Estos últimos puntos, sobre el carácter restringido o irrestricto de los recursos, nos lleva directamente hacia nuestro siguiente factor incidente en la eficiencia del federalismo fiscal para el desarrollo: el grado de descentralización local, sobre el cual ahondaremos a continuación.

B) Grado de descentralización local.

Para este apartado se recurre a la siguiente documentación oficial: Presupuesto de egresos federal para el ejercicio 2015, el presupuesto de egresos para el estado de Aguascalientes, correspondiente al mismo ejercicio, así como a información publicada por el centro de estudios de las finanzas públicas, con el fin de tener una panorámica amplia sobre el efecto de este factor incidente en la eficiencia del desarrollo.

Para este apartado, iremos de lo más general hacia lo particular, ello, para facilitar la comprensión del tema al lector. Así, sin mayor preámbulo, observemos en la tabla siguiente, la estructura que sigue el presupuesto federal para el ejercicio 2015, siempre resaltando el papel de los ramos 28 y 33:

Tabla 13: Estructura del presupuesto federal, 2015

Presupuesto de egresos federal, ejercicio 2015 (Pesos mexicanos)		
A: RAMOS AUTÓNOMOS		89,597,306,659
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS		1,184,295,075,588
C: RAMOS GENERALES	33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	591,357,166,754
	28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	607,130,090,356
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO		706,453,937,895
E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO		923,525,227,774
GASTO NETO TOTAL		4,694,677,400,000

Elaboración propia con apego a la disposición oficial

A lo largo del trabajo hemos partido del supuesto de que la descentralización administrativa o programática no puede existir, o bien, en todo caso, alcanzar sus objetivos sin estar acompañada de descentralización financiera, pues de los recursos oportunos y suficientes depende el desempeño de cualquier política, así, desprendidas de la tabla anterior, presentamos las siguientes cifras y proporciones, las cuales nos traen información precisa sobre el escaso grado de descentralización actualmente existente en México.

Como podemos ver, el gasto público que la federación reserva para sí misma es de un 74.47%, e inclusive, si a ello sumamos el gasto descentralizado de uso restringido, es decir, el ramo 33, que como ya comentamos en el apartado anterior se encuentra etiquetado por la propia federación, obtenemos una proporción de 87.06% del total del gasto público. Es decir, del gasto distribuido a los distintos niveles de gobierno, sólo el 12.93% es de uso irrestricto.

Tabla 14: Proporción de los ramos 28 y 33 respecto al gasto neto total presupuestado para 2015

Concepto	Monto en pesos mexicanos
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	591,357,166,754
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	607,130,090,356
Total ramos 33 y 28	1198487257110
Gasto neto total	4,694,677,400,000
Concepto como proporción al gasto neto total	
Gasto descentralizado	25.52%
Gasto reservado para la federación	74.47%
Gasto descentralizado de uso restringido (Ramo 33)	12.59%
Gasto descentralizado de uso irrestricto (Ramo 28)	12.93%
Gasto reservado para la federación aunado con el gasto descentralizado de uso restringido	87.06%

Elaboración propia con apego a la disposición oficial

Aunado a esta hegemonía en el gasto ejercida por la federación, y a manera de contextualización internacional, podemos comentar sobre el ingreso, que en la mayoría de las federaciones, es precisamente el gobierno federal quien recauda la mayor parte de los ingresos. En Nigeria, la federación recauda el 90% de los ingresos presentándose una proporción similar en México, Rusia y Malasia. Entre el 70 y el 85% en países como Argentina, Australia, Bélgica y Brasil. Alrededor de 60% en Alemania y Austria, el 55% en EUA y menos del 50% en Suiza y Canadá. (Anderson, 2010, p. 43)

Tanto del párrafo anterior, como de la información en la tabla precedente, podemos obtener que en el caso mexicano, los niveles de recaudación y gasto de la federación son similares, rondando el 90% de los totales en cada ámbito, lo que deja prácticamente sin libertad programática a las entidades y los municipios. Esta falta de libertad, derivada de la carencia de recursos propios, puede observarse con mayor contundencia una vez que nos concretamos al caso específico del estado de Aguascalientes:

Las transferencias de recursos federales a las entidades se compone principalmente del Ramo 28 Participaciones Federales, el Ramo 33 Aportaciones Federales y en menor medida del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas para las entidades federativas. En total, el Gasto proveniente de la federación representa aproximadamente el 88 % de los ingresos brutos totales del Estado de Aguascalientes. (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014, p. 4)

Tomando en cuenta que el ramo 23 no es objeto de estudio de esta investigación, simplemente lo descontaremos para calcular el efecto acumulado de los ramos 28 y 33 en las finanzas del estado en cuestión, así, podemos observar:

Tabla 15: proporción de los ramos 28 y 33 asignables al estado de Aguascalientes, respecto al presupuesto del propio estado.

Concepto	Monto en millones de pesos	Proporción
Total	17015.5	100%
Ramo 33	7638.9	44.89%
Ramo 28	6684.8	39.28%
Ramos 28 y 33	14323.7	84.18%

Elaboración propia, con fuentes: presupuesto de Aguascalientes 2015 y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014

Así, el ramo 23 representa sólo aproximadamente el 3.2% del presupuesto estatal, mientras que la suma de los ramos 28 y 33, objetos de este estudio, constituyen el 84.18% del presupuesto para el estado de Aguascalientes.

Hasta ahora hemos hablado de la relación que se presenta entre las entidades y la federación, sin embargo, aún falta dilucidar cuál es la dinámica que se genera al interior de las propias localidades, es decir, cómo se ejerce el federalismo fiscal en el nivel de gobierno más cercano a la población: el municipio.

Tabla 16: Participaciones y aportaciones a los municipios como porcentaje del gasto total del estado de Aguascalientes, 2015.

Concepto /Disposición	Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes
	2015
Participaciones	11.3%
Aportaciones	4.8%
Participaciones y aportaciones	16.2%

Elaboración propia de acuerdo al presupuesto oficial.

En la tabla precedente observamos que del total del gasto considerado por la legislación interna del estado de Aguascalientes, sólo se ceden participaciones y aportaciones a los municipios por el 16.2%, con lo que, no sólo el estado se ve totalmente constreñido financieramente por la federación, sino que el propio estado reproduce esta situación de dependencia financiera entre niveles al dejar prácticamente sin recursos a sus municipios.

A continuación se presentan los fondos del ramo 28 a que tienen derecho los municipios de Aguascalientes, sean provenientes de la federación, o a través del gobierno estatal, así como sus montos respectivos, expresados en pesos. Debe hacerse aquí la aclaración de que, en la legislatura local, los ramos 28 y 33 se integran en un mismo ramo del presupuesto estatal, el 18, sin que ello implique que la naturaleza de los recursos acumulados en dicho ramo 18 se altere, es decir, el propio ramo 18 se divide en fondos, los cuales se distinguen entre sí en función de su pertenencia original al ramo 28 o 33, según sea el caso.

Tabla 17: Estructuración de los recursos del Ramo 18 del presupuesto del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del 2015

I. Recursos fiscales ordinarios	\$1,933'452,000
a. Capítulo 8000: Participaciones y Aportaciones	1,933'452,000
Fondo General de Participaciones	1,10'653,000
Fondo de Fomento Municipal	530'557,000
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	19'638,000
Impuesto sobre la Venta Final de Bebidas con Contenido Alcohólico	1'264,000
Impuesto Sobre Tenencia	6'752,000
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	18'981,000
Fondo de Fiscalización	57'292,000
Impuesto a la Gasolina y Diésel	54'909,000
Fondo Resarcitorio	53'854,000
Fondo para el Fortalecimiento de las Haciendas Municipales	6'752,000
Fondo de compensación del régimen de incorporación fiscal	5'800,000
Impuesto sobre la renta participable	75'000,000

Elaboración propia, fuente: presupuesto del estado, 2015

Tal como se mencionó en el párrafo anterior, si bien el ramo 18 estatal es integrador, al interior de éste se distinguen los recursos de acuerdo a su procedencia, de manera tal que su distribución a los municipios también sigue reglas diversas, dependiendo del origen de los propios recursos, así, en la tabla anterior, se muestran los recursos asignados por concepto de participaciones, mismos que según la legislación local (artículo 92 del presupuesto de Aguascalientes) se distribuyen a los municipios bajo la siguiente proporción:

Tabla 18: Distribución del recurso participable para los municipios del estado de Aguascalientes en el ejercicio fiscal 2015

Municipio de Aguascalientes	63.63 %
Municipio de Asientos	3.62 %
Municipio de Calvillo	4.87 %
Municipio de Cosío	2.85 %
Municipio de El Llano	2.80 %
Municipio de Jesús María	5.78 %
Municipio de Pabellón de Arteaga	3.39 %
Municipio de Rincón de Romos	3.81 %
Municipio de San Francisco de los Romo	3.42 %
Municipio de San José de Gracia	3.46 %
Municipio de Tepezalá	2.73 %
Total (\$1,933'452,000)	100.00 %

Elaboración propia, fuente: presupuesto del estado, 2015

En efecto, se observa una completa atomización de los recursos destinados para los municipios del estado, situación que se ve agravada por sus prácticamente nulas facultades recaudatorias, a las que ya hemos hecho referencia con anterioridad.

Por su parte, los recursos provenientes de aportaciones, de uso restringido, como ya hemos reiterado repetidamente, se comportan de acuerdo a lo expresado en la siguiente tabla. Estos fondos, como se mencionó anteriormente, se distribuyen mediante fórmulas específicas, dictadas por la propia ley de coordinación fiscal federal, en los artículos 35 y 38, por lo que el presupuesto estatal no presenta información sobre su distribución a nivel municipal.

Tabla 19: Fondos de aportaciones federales para Aguascalientes, ejercicio fiscal 2015

II. Fondos de aportaciones federales	\$830'954,000
a. Capítulo 8000: Participaciones y Aportaciones	830'954,000
1. FISM. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	209'536,000
2. FORTAMUN-DF. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	621'418,000

Elaboración propia, fuente: presupuesto del estado, 2015

Ahora bien, el comportamiento de los recursos provenientes de participaciones y aportaciones al interior de cada municipio también resulta determinante para observar hasta qué punto los propios municipios se han descentralizado, así, observemos la siguiente tabla, en que se muestra dicha información actualizada a 2014, por ser la última reportada por el INEGI:

Tabla 20: Proporción de las participaciones y aportaciones con relación a los ingresos totales, 2014

Concepto	Participaciones	Aportaciones	Σ
Total Nacional	35.14%	32.32%	67.47%
Estado de Ags.	40.42%	31.21%	71.63%
Municipio de Ags.	36.86%	30.96%	67.82%
Calvillo	76.69%	1.81%	78.51%
Cosío	65.67%	28.76%	94.43%
Jesús María	25.39%	48.75%	74.14%
Rincón de Romos	53.56%	35.02%	88.58%
San José de Gracia	90.79%	3.32%	94.11%
Tepezalá	68.61%	26.44%	95.04%
El Llano	69.78%	21.87%	91.64%

Elaboración propia, fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2014

En la tabla anterior se omite a aquellos municipios que no presentaron esta información en específico. Sobre estas mismas proporciones puede consultarse una breve revisión histórica en los **Anexos G, H e I**, referentes a la proporción de las participaciones, aportaciones y su sumatoria, con respecto al ingreso total, respectivamente.

En la propia tabla se encuentra información de suma relevancia, por ejemplo, en los casos de los municipios de Calvillo y San José de Gracia, que presentan altas proporciones respecto a su ingreso total, de participaciones federales, es decir, de recursos de carácter irrestricto, por lo que éstas son administraciones con un grado relativamente elevado de descentralización. Esta misma situación puede hacerse extensiva al resto de los municipios mencionados en esta tabla, toda vez que, a excepción de Jesús María, todos presentan una mayor proporción en las participaciones que en las aportaciones.

Por supuesto, deben considerarse también las libertades para generar recursos propios en cada administración, ya que como vemos en la propia tabla, la sumatoria de participaciones y aportaciones y su proporción con respecto a los ingresos totales también son altamente dispares, al ir desde el 67.82% para el municipio de Aguascalientes, que presenta un alto grado de independencia financiera con respecto a los recursos federalizados, hasta un 95.04%, correspondiente a Tepezalá, municipio altamente vulnerable por su dependencia financiera para con otros niveles de gobierno.

En resumen, en este apartado encontramos de manera muy contundente, que cada nivel de gobierno es más dependiente que el anterior con respecto a la federación, tanto en el ámbito del gasto, como en el ámbito de la recaudación y que así mismo, el estado replica sus carencias y limitaciones hacia sus municipios. Esta reflexión, sin embargo, se enmarca completamente en las disposiciones legales, es decir, la situación observada es presumiblemente la dictada por las disposiciones que regulan a la propia coordinación fiscal. Ahondemos ahora en el alejamiento de dichas normativas por parte de los funcionarios, sea, en la disposición discrecional de los recursos públicos.

C) Disposición discrecional de los recursos públicos

Como ya hemos comentado en el apartado de marco conceptual, se entiende por disposición discrecional de los recursos públicos al desvío deliberado de los recursos en relación a su finalidad legal. Esta definición es similar a la de corrupción, si bien, la corrupción es el género y la discrecionalidad es la especie. En efecto, en cuanto a corrupción se refiere: “La definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado” (Casar, 2015, p. 9)

Efectivamente, podemos decir que son actividades corruptas la asignación arbitraria o discrecional de proyectos de obra pública que debieran ser licitados, los sobornos, el desvío de recursos públicos de la federación etiquetados para equipar a la policía, a los hospitales o las aulas de las escuelas, etc. (Casar, 2015, p. 5). Si bien, no todas estas actividades caen en nuestra definición de disposición discrecional de los recursos públicos, las tomaremos como un indicador que tan imperfecto como es, nos genera una aproximación para identificar un fenómeno que por su naturaleza resulta sumamente esquivo. Además, ciertamente prácticas como el soborno o la entrega de obra pública que debiera ser licitada afectan a los ingresos o bien al gasto de los diferentes niveles de gobierno, por lo que realizar un símil entre discrecionalidad en el uso de los recursos públicos y la corrupción resulta pertinente.

En un contexto a nivel internacional, el caso mexicano resulta preocupante: “En el 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional” (Casar, 2015, p. 12)

Ya en un marco nacional, la percepción sobre la frecuencia en la corrupción en el estado de Aguascalientes en 2013 es menor al promedio nacional: 66% y 85.3%, respectivamente, con lo que este estado se sitúa en tercer lugar nacional, sólo por debajo de los estados de Querétaro y Yucatán. (Casar, 2015, p. 20)

En cuanto a los habitantes que consideran que los actos de corrupción en el estado de Aguascalientes son *muy frecuentes*, el porcentaje corresponde a 25% (Por un México sin corrupción, 2015, p. 6)

De manera esquemática, podemos organizar la percepción de corrupción, así como su frecuencia, con la siguiente tabla:

Tabla 21: Percepción de la frecuencia de actos corruptos por nivel de gobierno

Nivel de gobierno / Frecuencia	Muy frecuente	Frecuente	Poco frecuente	Otra respuesta
Federal	43%	33%	12%	12%
Estatad	41%	36%	13%	10%
Municipal	37%	38%	14%	11%

Fuente: Adaptación de Casar, 2015. Datos actualizados a 2013

En la tabla anterior observamos que la percepción sobre la opción *Muy frecuente* es menor en el nivel municipal que en los otros dos niveles de gobierno, sin embargo, esta percepción se altera en las opciones *Frecuente* y *Poco frecuente*, en las cuales el nivel municipal presenta los porcentajes más altos de los tres órdenes de gobierno, por lo que podemos asumir que la población ciertamente percibe la ocurrencia de actos o prácticas corruptas a nivel municipal, pero con poca o moderada frecuencia, a diferencia de los otros dos niveles de gobierno.

En todo caso, otros datos de suma importancia son los aportados por el apartado *Otra respuesta*, en la que se promedia un 11% para los tres niveles de gobierno. Se entiende que este 11% no percibe actos de corrupción *Muy frecuentes*, ni *frecuentes*, ni con poca frecuencia, o en sentido inverso, que en promedio, 89% de la población sí percibe dichos actos, con diversa frecuencia.

Nuevamente enfocándonos a el estado de Aguascalientes, concretamente, la siguiente tabla muestra la tasa de incidencia de corrupción a 2013, indicador un tanto más preciso que la percepción a la que nos hemos referido, al registrar las experiencias efectivas de contacto de la ciudadanía con servidores públicos y los actos asumidos por la propia ciudadanía como corruptos en tales contactos. Se presenta la comparativa con los resultados nacionales para tener un punto de referencia para evaluar al estado de Aguascalientes.

Tabla 22: Tasa de incidencia en corrupción

Entidad	Población que tuvo contacto con algún servidor público	Total trámites en los que existió experiencia de corrupción	Tasa de incidencia de corrupción
Aguascalientes	399420	33773	8455.5
Nacional	30162408	7457361	24724

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013.

En el cuadro anterior observamos que la tasa de incidencia de corrupción a nivel nacional es casi tres veces mayor a la del estado de Aguascalientes, lo cual nos da indicios de que la percepción de la ciudadanía no se encuentra herrada al respecto, pues como ya mencionamos con anterioridad, en el índice de percepción, Aguascalientes ocupa el tercer lugar a nivel nacional, lo cual pone al estado en una situación privilegiada, en términos relativos, con el resto de las entidades federativas.

En la literatura respectiva, podemos encontrar infinidad de causas para la corrupción, desde falta de mecanismos para la rendición de cuentas, opacidad de la información pública, impunidad a los transgresores de la ley, instituciones débiles, hasta factores históricos y culturales.

Una hipótesis que se plantea con frecuencia es que el fenómeno de la corrupción es un

problema positivamente ligado con la educación (Casar, 2015, p. 16). Es en esta última reflexión, en que el factor de la disposición discrecional de los recursos públicos se liga con el siguiente factor: la escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales, pasemos entonces a dicho tema.

D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.

Para abordar este siguiente factor, nos serán necesarios datos tanto municipales, como estatales y federales, de forma tal que se pueda encontrar un contraste entre las observaciones a nivel local y a nivel nacional.

Con lo anterior, podremos obtener una visión clara de cómo se posiciona, primero, el estado de Aguascalientes para con el promedio federal, y por otro lado, cómo se posicionan los municipios entre sí, contra el estado, y en su caso, frente a la federación misma, en el tema de la capacidad técnica de los funcionarios públicos.

Los indicadores de que nos valdremos en este apartado son los siguientes: el grado de escolaridad de los titulares por nivel de gobierno, la participación de programas de capacitación según las funciones específicas de los servidores públicos, el sometimiento a concursos abiertos para la contratación de personal público, así como en los mecanismos de evaluación a los que los mismos se ven sujetos. Sin más, pasemos entonces a la primera tabla informativa.

Tabla 23: Titulares nacionales, estatales y municipales según su escolaridad (educación básica y media superior)

Concepto	No especificado	Primaria	Secundaria	Técnica	Preparatoria	Σ
Total Nacional	8.6%	10.9%	12.6%	4.1%	12.3%	48.5%
Estado de Ags.	2.5%	1.9%	3.2%	6.4%	6.4%	20.4%
Municipio de Ags.	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Asientos	0.0%	0.0%	7.1%	21.4%	7.1%	35.7%
Calvillo	0.0%	0.0%	7.1%	0.0%	7.1%	14.3%
Cosío	0.0%	8.3%	0.0%	0.0%	8.3%	16.7%
Jesús María	19.0%	0.0%	0.0%	4.8%	0.0%	23.8%
Pabellón de Arteaga	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Rincón de Romos	0.0%	0.0%	0.0%	18.8%	12.5%	31.3%
San José de Gracia	0.0%	7.7%	7.7%	0.0%	15.4%	30.8%
Tepezalá	0.0%	7.7%	7.7%	7.7%	7.7%	30.8%
El Llano	0.0%	0.0%	8.3%	0.0%	8.3%	16.7%
San Fco. de los Romo	0.0%	0.0%	0.0%	16.7%	8.3%	25.0%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, adaptación propia.

Los porcentajes en esta tabla son las observaciones de cada categoría con respecto a la totalidad de los titulares, así, por ejemplo, podemos interpretar que del total de los titulares a nivel nacional, el 48.5% tiene una escolaridad básica o media superior.

Así mismo, observamos que en lo relativo a la educación básica y media superior, la totalidad de los municipios, así como el estado de Aguascalientes presentan valores inferiores al nacional, destacándose los casos de Aguascalientes y Pabellón de Arteaga, que presentan valores de 0.0%, lo que implica que no se tienen registros de que ninguno

de sus titulares tengan nivel educativo básico o medio superior. El resto de los municipios, si bien no presentan el valor de cero, sí se mantienen por debajo del valor nacional, cuestión que se altera en la siguiente tabla, en que presentamos el mismo análisis pro con respecto a la educación superior.

Tabla 24: Titulares nacionales, estatales y municipales según su escolaridad (educación superior)

Concepto	Licenciatura	Maestría	Doctorado	Σ
Total Nacional	43.5%	3.0%	0.4%	46.9%
Estado de Ags.	72.0%	7.0%	0.6%	79.6%
Municipio de Ags.	78.9%	15.8%	5.3%	100.0%
Asientos	64.3%	0.0%	0.0%	64.3%
Calvillo	85.7%	0.0%	0.0%	85.7%
Cosío	75.0%	8.3%	0.0%	83.3%
Jesús María	76.2%	0.0%	0.0%	76.2%
Pabellón de Arteaga	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
Rincón de Romos	43.8%	25.0%	0.0%	68.8%
San José de Gracia	69.2%	0.0%	0.0%	69.2%
Tepezalá	61.5%	7.7%	0.0%	69.2%
El Llano	75.0%	8.3%	0.0%	83.3%
San Fco. de los Romo	66.7%	8.3%	0.0%	75.0%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, adaptación propia.

En la presente tabla observamos que, en sentido contrario a la tabla anterior, en la totalidad de los municipios se observan valores más elevados que en el dato nacional, nuevamente destacándose los casos de Aguascalientes y Pabellón de Arteaga con un registro de 100% de titulares con educación superior, en contraste con un 46.9% nacional. Lógicamente, el valor estatal también es superior al nacional.

Aunado a los indicadores ya expuestos, nos dirigiremos ahora a cuestiones más específicas para nuestra área de interés, sea, a indicadores referidos a las funciones financieras, de rendición de cuentas interna y externa, a la evaluación y capacitación de los funcionarios públicos. Así, en una primera instancia presentamos a continuación una tabla en que se registra el personal que se ha visto expuesto a programas de capacitación en su área de trabajo, con relación a la totalidad de los propios funcionarios.

Tabla 25: Programas de capacitación según funciones

Concepto	Tesorería o Finanzas	Transparencia	Contraloría interna	Mejora de la gestión	Planeación o Evaluación
Total Nacional	6.7%	2.0%	4.7%	0.7%	1.8%
Estado de Ags.	6.6%	3.3%	8.2%	0.0%	1.6%
Municipio de Ags.	6.7%	6.7%	6.7%	0.0%	0.0%
Asientos	16.7%	0.0%	16.7%	0.0%	0.0%
Calvillo	7.7%	0.0%	7.7%	0.0%	0.0%
Jesús María	4.8%	4.8%	4.8%	0.0%	4.8%
Rincón de Romos	0.0%	0.0%	16.7%	0.0%	0.0%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, adaptación propia.

En la presente tabla, en que se omiten a aquellos municipios que presentan valores de cero en todas las categorías, observamos valores muy bajos tanto para la federación, como para el estado y sus municipios, sobre todo en lo relativo a la mejora de la gestión pública y la planeación y evaluación.

Así mismo, cabe destacar que 7 de 11 municipios carecen de programas de capacitación en torno al tema financiero y que de los 4 municipios que sí registran datos, la cifra más alta corresponde a apenas el 16.7%, una observación similar se puede hacer en torno al tema de transparencia, por lo que sólo queda la contraloría interna, en donde al parecer se

han concertado los esfuerzos de capacitación, si bien, los valores registrados siguen siendo bajos para la federación, estado y municipios. Veamos ahora la información relativa a los concursos para contratación:

Tabla 26: Concursos públicos y abiertos para la contratación según funciones

Concepto	Tesorería o Finanzas	Transparencia	Contraloría interna	Mejora de la gestión	Planeación o Evaluación
Total Nacional	6.8%	1.7%	3.7%	0.8%	1.5%
Estado de Ags.	6.7%	0.0%	6.7%	0.0%	0.0%
Rincón de Romos	6.7%	0.0%	6.7%	0.0%	0.0%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, adaptación propia

En esta nueva tabla, en la que nuevamente se omiten los municipios que no registran observaciones, podemos apreciar que sólo el municipio de Rincón de Romos expresó haber realizado concursos públicos y abiertos para la contratación de su personal, ello, además, solo en las áreas de finanzas y contraloría interna.

Con esta salvedad, se observa que los valores para el estado, la federación, y en esta caso el municipio de Rincón de romos son prácticamente idénticas. Por supuesto, debemos valorar el hecho de que el valor obtenido por el estado de Aguascalientes, es debido al registro del propio municipio ya mencionado. Finalmente, en cuanto a los mecanismos de evaluación al desempeño empleados por las administraciones, encontramos la siguiente información:

Tabla 27: Mecanismos de evaluación del desempeño de los servidores públicos según sus funciones.

Concepto	Tesorería o Finanzas	Transparencia	Contraloría interna	Mejora de la gestión	Planeación o Evaluación
Total Nacional	6.0%	1.9%	4.7%	0.6%	1.8%
Estado de Ags.	6.0%	4.0%	6.0%	0.0%	2.0%
Municipio de Ags.	6.7%	6.7%	6.7%	0.0%	0.0%
Asientos	7.1%	0.0%	7.1%	0.0%	0.0%
Jesús María	4.8%	4.8%	4.8%	0.0%	4.8%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, adaptación propia

Ahora encontramos valores nulos en mejora de la gestión tanto para el estado como para los municipios, mientras que la federación presenta un valor de 0.6%. Nuevamente, los valores relativamente más elevados se presentan en contraloría interna, y e una medida similar, en lo relativo a las finanzas.

Transparencia y planeación presentan valores bajos, si bien, cabe hacer la observación de que el estado de Aguascalientes presenta un valor muy por encima de la federación, sea, del 4.0% y el 1.9%, respectivamente.

Habiendo revisado documentación oficial e informes de diversas organizaciones sobre los temas que aquí nos atañen, es momento ahora de pasar a la siguiente fase del protocolo, sea, el análisis de lo arrojado por las entrevistas propuestas.

7.2.-Entrevistas a profundidad con funcionarios públicos y académicos directamente involucrados en la coordinación fiscal entre el Estado de Aguascalientes y sus municipios.

Retomando lo propuesto en la Tabla: Ámbitos del federalismo fiscal y sus causas probables de ineficiencia, se propone el siguiente esquema organizativo que se encuentra en el **Anexo K** para las preguntas que han de formar parte de las entrevistas para este estudio.

Manteniéndonos también firmes en lo propuesto en la sección de metodología para este trabajo, y de manera más específica, para la realización de la entrevistas, presentamos el siguiente apartado en función de los cuatro factores de incidencia propuestos, tomando en cuenta que el esquema final de la investigación según el cuadro propuesto en el apartado metodológico, fue el siguiente:

Tabla 28: Codificación de los actores entrevistados

Código	Grupo / área	Actores (Número de participantes por categoría)
F	Funcionario público federal	2
E	Funcionario público estatal	4
M	Funcionario público municipal	6
A	Académico especializado	2

Elaboración propia

Debemos decir, de manera previa, que la opinión generalizada de los entrevistados fue que el federalismo fiscal tiene un impacto efectivo en el desarrollo humano, típicamente positivo, aunque también puede generar algunas distorsiones al no cumplir con su objetivo, o al generar dependencia financiera y programática en las entidades y municipios del país. Habiendo atendido a esta introducción, prosigamos a la exposición correspondiente:

A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados:

Para este criterio se realizará un muy breve análisis del comportamiento de los datos arrojados por las entrevistas, en un sentido numérico, seguido por la ampliación de dicha información ya con un carácter cualitativo, es decir, mediante extractos directos de las propias entrevistas.

Tabla 29: Opinión expuesta por los actores sobre los criterios de asignación presupuestaria de los ramos 28 y 33 del presupuesto de egresos federal.

Actor	Ramo 28	Ramo 33	Evaluación de ambos ramos
F1	Adecuados	Adecuados	Positiva
F2	Adecuados	Inadecuados	Compuesta
E1	Adecuados	Inadecuados	Compuesta
E2	N/A	Inadecuados	Negativa
E3	Adecuados	N/A	Positiva
E4	Adecuados	N/A	Positiva
M1	N/A	Inadecuados	Negativa
M2	Inadecuados	Inadecuados	Negativa
M3	Adecuados	Inadecuados	Compuesta
M4	Adecuados	Adecuados	Positiva
M5	Adecuados	Adecuados	Positiva
M6	Adecuados	Adecuados	Positiva
A1	Adecuados	Adecuados	Positiva
A2	Adecuados	Inadecuados	Compuesta

Elaboración propia

Esta tabla arroja información interesante, ya que muestra opiniones muy distintas en cuanto a los criterios de asignación del ramo 28 y del 33, efectivamente, podemos observar que sólo uno de los entrevistados consideró como inadecuados los criterios correspondientes al ramo 28, mientras que esta misma opinión fue expresada por siete de

los actores entrevistados cuando se hizo referencia al ramo 33. El balance sobre la opinión de los criterios de asignación de estos dos ramos resulta bastante equilibrada al arrojar siete evaluaciones positivas, tres negativas y cuatro compuestas, es decir, que consideran adecuados los criterios de un ramo pero inadecuados los del otro. Cabe mencionar que los cuatro resultados compuestos tuvieron una opinión favorable hacia el ramo 28 y desfavorable para el ramo 33. Si bien las argumentaciones dadas sobre los criterios fueron mucho más diversas de lo que pudieran sugerir estos resultados numéricos, tal como lo demuestran los siguientes extractos:

M2: Desde nuestro punto de vista las fórmulas aplicadas premian a los que recaudan más agua y predial pero creo que no consideran otros puntos importantes como es que si los otros municipios no recaudan afectan a la formula general, o la situación económica y entorno en el cual están los municipios, de igual manera se toma en cuenta la población por lo que aquellos municipios pequeños siempre se ven afectados en sus participaciones y aportaciones. La fórmula que se utiliza para radicar los recursos del ramo 33 creo que debería mejorar ya que utiliza componentes muy subjetivos como lo es pobreza extrema, ya que aunque la CONEVAL lleva la medición, ésta depende del criterio de los encuestadores. Así mismo este ramo tiene un componente perverso como lo es la inercia, pues toma como base lo que te ingresó en años anteriores por lo que no se hace una evaluación real del programa.

De donde se obtiene que en la opinión de este actor en particular, los criterios de ramo 28 no son del todo inadecuados, ya que en efecto premian la recaudación, pero afectan a los municipios menos poblados. En cuanto al ramo 33 considera, que el criterio de la pobreza

extrema no es el adecuado, si bien, no nos ofrece una alternativa para este criterio. Resulta interesante que las opiniones en este t3pico se alejen tanto entre s3 que lleguen a ser diametralmente opuestas, tal como en efecto lo denuncia el extracto del siguiente actor:

M3: Me parece que es buena la asignaci3n de recursos solo que afecta a los municipios con poca poblaci3n, ya que los recursos que recaudan son inferiores a los que tienen mayor cantidad de poblaci3n por ejemplo el predial. Los recursos que se asignan del ramo 33 deber3an de asignarse de acuerdo a la pobreza extrema de cada entidad no en base a poblaci3n, la mejor manera es detectar de manera eficiente y veraz la econom3a de las localidades donde se aplicaran dichos recursos.

Este actor, si bien coincide con su antecesor en lo referente al ramo 28, tiene una posici3n contraria en lo respectivo al 33, toda vez que considera que es efectivamente el criterio de la pobreza extrema el que debe privar al momento de realizar el c3lculo para la asignaci3n presupuestaria del mismo.

El actor M1 tambi3n enriqueci3 la cr3tica al ramo 33 al expresar: “en mi apreciaci3n, un criterio a tomar en cuenta deber3a ser la distribuci3n poblacional al interior de las propias jurisdicciones administrativas.” ello ya que en su opini3n, una poblaci3n m3s dispersa dentro de la misma administraci3n, genera mayores costos que una poblaci3n concentrada, en cuanto a la prestaci3n de los servicios p3blicos. Los participantes M4, M5 y M6, consideraron que ambos ramos presentaban criterios adecuados.

Pasemos ahora a las apreciaciones de los funcionarios p3blicos del nivel estatal:

E1: En cuanto al ramo 28, los estados más comprometidos con la recaudación tienen una mayor participación. En general es un buen esquema ya que premia la eficiencia de los estados, su eficacia en el cobro de impuestos estatales o federales para poder tener más presupuesto. Por otra parte en lo que se refiere al ramo 33, en Aguascalientes, son basados en indicadores de pobreza y marginación. Aguascalientes no presenta estas situaciones, por lo que los indicadores son bajos. Esto afecta los ingresos que el estado pudiera tener por este ramo. Entonces, los criterios son sólo parcialmente adecuados, deberían tener un mecanismo para premiar la eficiencia para poder acceder a los recursos de este ramo aún y cuando no se cuenten con los indicadores mencionados.

Te puedo dar el ejemplo del famoso seguro popular, éste para en términos per cápita, de acuerdo al número de registros. Tiene una fórmula para premiar la re afiliación, pero no considera la movilidad económica, entonces, Aguascalientes ha crecido mucho en empleo formal, por lo tanto, el registro ha tendido a la baja. Sin embargo, la estructura de salud sigue siendo la misma. El seguro popular dice: “oye, ya tienes menos afiliados y por lo tanto te voy a mandar menos dinero” y eso mete en un problema serio al estado. Son muy tajantes y no consideran la movilidad económica. El gobernador está preocupado por generar empleo y tú quieres

romper esto. Pero porque está en la ley. En la ley está que es por afiliado. La asignación resulta contraproducente en ese sentido.

Nuevamente, se presentan opiniones positivas sobre el ramo 28, mientras que sobre el ramo 33 se hace una evaluación más crítica, al considerarlo sólo parcialmente adecuado, pues según la apreciación de este participante, deja sin posibilidad de acceder a recursos a aquellas entidades que presentan bajos índices de marginación. Esta opinión, en cuanto al ramo 33, se ve también respaldada por el siguiente actor, mismo que asevera:

E2: Existen algunas fórmulas, pero en realidad nunca se les dice a los estados cómo se les está distribuyendo el recurso. En ocasiones pudiéramos pensar que se le castiga a los estados más eficientes, eficaces, productivos, porque finalmente se privilegia a las zonas o a los estados más pobres, más atrasados. Los estados que hacen bien las cosas en realidad no reciben mayores recursos.

Los actores E3 y E4 básicamente coinciden en la evaluación positiva del ramo 28 dados sus incentivos para una mayor recaudación local. No ahondaron demasiado en el ramo 33. En cuanto a los funcionarios federales, básicamente coinciden en que el ramo 28 premia la eficiencia local, sin embargo, lo expresado con respecto al ramo 33 si presentó importantes diferencias:

F1: Me parecen adecuados, por citar solo un ejemplo: con los cambios a los lineamientos del FISM emitidos por la SEDESOL, se ha incentivado para que los municipios lo apliquen precisamente para abatir los indicadores de rezago social, y ello tiene como consecuencia que en años posteriores les puedan

otorgar más recursos, es decir los premian por las inversiones realizadas.

Si bien este funcionario público tiene una opinión positiva sobre el ramo 33, ésta debe tomarse con cautela, ya que, como se deriva del propio extracto, en realidad está haciendo referencia a sólo uno de los diversos fondos que integran al ramo ya referido. Quizá debido a ello, la opinión expresada por el siguiente funcionario federal sea opuesta:

F2: Se basan en la pobreza existente en cierta región, en el caso del estado de Aguascalientes no se observan altos índices de esta cuestión, situación que afecta los ingresos que esta administración local pudiera percibir por este concepto. En términos reales, la federación termina privilegiando a las zonas marginadas del país.

Los académicos especializados en este tema también presentaron evaluaciones diversas sobre los criterios aplicados, así por ejemplo, el A1, comentó:

El reparto de los recursos recaudados, así como de uso de las variables y fórmulas aplicadas por la federación es adecuado, dado que ofrecen incentivos y compensaciones a los gobiernos locales que obtengan una mayor recaudación; dichos criterios permiten que los ingresos se incorporen directamente a la hacienda de los estados y municipios, los cuales deciden su destino de forma autónoma. En cuanto al ramo 33, dichas variables o criterios son correctos, dado que abarcan áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa,

fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del DF, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos; y los estados con menores grados de desarrollo humano reciben mayor prioridad.

De donde se entiende que está de acuerdo con la asignación de ambos ramos, cuestión en la que concuerda el entrevistado A2, al menos en lo referente al ramo 28, sobre el cuál opinó:

Los criterios del ramo 28 son los adecuados, pues premian a quienes más recaudan, sin embargo, no se está tomando en cuenta que el desempeño de otras administraciones afectan a las variables de las fórmulas y por lo tanto la distribución de los recursos, por lo que una administración, por sí sola, no puede controlar o anticipar el resultado de la propia distribución.

Esta contribución resulta de bastante valor, toda vez que agrega un componente hasta ahora no considerado: la capacidad de una administración para anticipar el resultado de la distribución, y por lo tanto, la posibilidad de planear el ejercicio de los propios recursos. Ahora bien, en cuanto al ramo 33 este mismo participante argumentó: “los criterios son inadecuados, ya que son demasiado subjetivos al basarse en nociones tales como la pobreza extrema. Podría considerarse que la distribución de este ramo es perversa, ya que no combate la pobreza, finalidad a la cual está destinado.” Podemos considerar, entonces, que en términos generales, los entrevistados consideraron que si bien, el ramo 28 tenía algunas fallas, podría considerársele como efectivo en incentivar el desempeño fiscal de la entidad federativa, mientras que el ramo 33 presenta deficiencias graves al no presentar incentivos eficaces para el logro del objetivo del abatimiento de la pobreza. Pasemos ahora al siguiente factor de incidencia propuesto.

B) Suficiencia o insuficiencia del grado de descentralización y autonomía local:

Para este factor seguiremos el mismo esquema de exposición propuesto en el apartado anterior.

Tabla 30: Opiniones de los actores entrevistados sobre el grado de descentralización entre los distintos niveles de gobierno.

Actor	Descentralización		Evaluación de la condición actual de ambos niveles de gobierno
	Municipal	Estatal	
F1	Suficiente	Suficiente	Positiva
F2	Suficiente	Suficiente	Positiva
E1	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
E2	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
E3	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
E4	N/A	N/A	N/A
M1	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
M2	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
M3	N/A	Insuficiente	Negativa
M4	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
M5	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
M6	Suficiente	Suficiente	Positiva
A1	Insuficiente	Insuficiente	Negativa
A2	Insuficiente	Insuficiente	Negativa

Elaboración propia

Resulta interesante el contraste entre la variedad de resultados arrojados en el apartado anterior y la uniformidad del presente. Sólo tres de los entrevistados consideraron como suficiente el grado de descentralización entre los distintos niveles de gobierno y dos de

ellos fueron funcionarios públicos del orden federal. Así mismo es notable la falta de evaluaciones compuestas, sea, que todos los entrevistados tuvieron opiniones o bien del todo favorables, o bien del todo desfavorables sobre este tópico. Veamos los argumentos de que los entrevistados se valieron para llegar a estas evaluaciones:

El M1 no aportó información nueva, más allá de la consideración de que efectivamente, tanto el Estado como los municipios son financieramente dependientes de la federación. Por otra parte, el M2, dibujó no sólo el hecho de esta dependencia, sino además, una tendencia hacia la acentuación de la misma:

Cada día se está centralizando en lugar de descentralizar por lo que los municipios están cayendo en un estancamiento pues no se fomenta la recaudación de los mismos si no que están a la espera de lo que se recibe del estado y la federación.

El M3, básicamente insiste en la honda dependencia financiera entre niveles, mientras que el M4 y el M5 abogan abiertamente por una mayor descentralización. El M6, por su parte, presenta criterios opuestos, al exponer: “Debe haber un ente, la federación, que se encargue de asignar los recursos de los ramos 28 y 33, y vigilar su entrega por parte del estado, por lo que considero que no es conveniente su descentralización.” Ahora bien, en cuanto a los funcionarios estatales:

E1: La mayoría de los programas del ramo 33 son federales, por ejemplo, los polígonos de pobreza son los que determina la federación, a través del INEGI. El recurso se encuentra muy centralizado. En un sentido financiero general, el municipio tiene muy poco margen de maniobra, aunque en el caso del municipio de Aguascalientes no es tan notorio, ya que cuenta con un alto

porcentaje de recursos propios, la recaudación del predial y la recaudación del agua, etc. lo que da flexibilidad, pero el grueso del presupuesto se encuentra comprometido en programas de la federación.

De donde podemos rescatar más que nada el carácter programático de las limitaciones tanto para el estado como para los municipios, cuestión en la que efectivamente abunda el E2:

Los recursos vienen perfectamente etiquetados, entonces, es difícil poderlos manejar para programas distintos a aquellos para los que el recurso fue destinado. En términos programáticos está limitado, de hecho se incluyen cuatro sub funciones muy específicas y de ahí no se puede salir uno, de hecho, para todo el presupuesto del ramo 33, se tiene que mandar a México el ante proyecto y hasta que se autoriza regresa al estado.

El E3 simplemente reafirma lo ya comentado. Observemos ahora los argumentos de los funcionarios federales, que como recordaremos fuero prácticamente los únicos que ofrecieron evaluaciones positivas para este tema.

F1: Es importante el control y vigilancia por parte de la federación así como la transparencia y rendición de cuentas por parte de los estados y municipios. Me parece que no están aún preparados los municipios para que haya una descentralización del estado de manera total y definitiva.

La opinión del F2 va en otro sentido, ya que propone que es la propia estructura de los ramos 28 y 33 los que propician precisamente una cada vez menor dependencia financiera entre los distintos niveles de gobierno:

Los recursos provenientes de este ramo (28) pueden ser utilizados por los estados de manera autónoma, una vez que éstos han sido distribuidos por la federación. Dado lo anterior, estos criterios propician una menor dependencia financiera entre los distintos órdenes de gobierno. En el caso del municipio de Aguascalientes la dependencia financiera no es tan notoria, ya que cuenta con alta captación de recursos propios, sin embargo buena parte del presupuesto viene etiquetado, habría que buscar mecanismos para dar mayor libertad programática a los municipios.

El actor A1 también aboga por una mayor esfera de acción para los distintos niveles de gobiernos, considerando que éstos aún son insuficientes: “Es necesario realizar esfuerzos para mejorar la distribución de obligaciones y facultades entre los diversos niveles de gobierno, así como identificar competencias exclusivas de los gobiernos locales.” El A2 concuerda con que el municipio cuenta con escaso margen de maniobra.

Podemos considerar que los funcionarios federales opinan que el grado de descentralización actual es suficiente, ya que les permite tener ciertas facultades fiscalizadoras ante estados y municipios que consideran necesarias para la correcta operación de los recursos públicos, por su parte, los funcionarios estatales abogan por una mayor libertad y certidumbre programática, mientras que, con excepción del M6, los funcionarios municipales proponen un mayor margen de acción fiscalizadora para lograr ostentar cierta independencia financiera tanto para con el estado como para con la federación. Pasemos ahora a analizar el siguiente factor.

C) Disposición discrecional de los recursos públicos:

Replicando los esquemas hasta ahora desarrollados, pasemos a analizar la tabla correspondiente a este apartado.

Tabla 31: Opinión expresada sobre la disposición discrecional de los recursos públicos.

Actor	Nivel de gobierno		Evaluación de los mecanismos institucionales de los distintos niveles de gobierno
	Municipal	Estatal	
F1	Sucede	Sucede	Insuficiente
F2	Sucede	Sucede	Insuficiente
E1	No sucede	No sucede	Suficiente
E2	Sucede	Sucede	Insuficiente
E3	No sucede	No sucede	Suficiente
E4	Sucede	Sucede	Insuficiente
M1	Sucede	Sucede	Insuficiente
M2	Sucede	Sucede	Insuficiente
M3	Sucede	Sucede	Insuficiente
M4	Sucede	Sucede	Insuficiente
M5	Sucede	Sucede	Insuficiente
M6	Sucede	Sucede	Insuficiente
A1	Sucede	Sucede	Insuficiente
A2	Sucede	Sucede	Insuficiente

Elaboración propia

En esta tabla prácticamente se replican los resultados del factor anterior, toda vez que sólo dos actores consideran que la disposición discrecional de recursos públicos no sucede.

Básicamente, las opiniones de quienes expresan que la discrecionalidad ocurre versan sobre la falta o en su caso insuficiencia de entes fiscalizadores, así como en la deficiente aplicación de la normatividad que versa sobre la transparencia, auditorías constantes, aplicación estricta de la ley, etc., de manera tal que en realidad, lo interesante de este apartado radica en aquellos actores que argumentan la no ocurrencia de la discrecionalidad por ejemplo, el actor E1:

La asignación si se apega a lo dispuesto por las leyes, las autoridades son intolerantes. En la asignación porque están constantemente mejorando las fórmulas de asignación en la federación, en el estado así como en el municipio, ya no tanto es el criterio de concentración de población, por ejemplo, o zonas de concentración de pobreza o zonas marginadas. Ahora ya están buscando otro tipo de indicadores para asignar los recursos. En el caso de la transparencia, no se ha avanzado porque, entre más fondos se crean, más reglas de operación se generan y se vuelve complicado el rendir cuentas, porque ya estás para etiquetar a nivel y a sub nivel, etc. Y la documentación debe corresponder de manera muy precisa. Yo creo que se podría facilitar mucho la gestión del recurso y eso ayudaría muchísimo a la transparencia en ese sentido.

También es destacable lo expuesto por el actor E2, toda vez que brinda una perspectiva de disposición discrecional no en el sentido de la corrupción y el beneficio personal, sino por cuestiones de política pública:

E2: No, la verdad es que mira, (los recursos) están tan etiquetados que es prácticamente imposible que se de el desvío de recursos, lo que si llega a suceder es un intercambio de recursos: tenemos muchas fuentes de financiamiento, tenemos el FASA del ramo 33, tenemos el ramo 12, en donde viene el seguro popular, viene seguro XXI, viene FASPE, PROSPERA, un montón de recursos, entonces cuando los recursos no te llegan a tiempo, por ejemplo, los del ramo 12 te llegan por lo general a finales del primer trimestre, pues obviamente tienes que financiar esos dos primeros meses, entonces lo que se hace es tomar dinero del ramo 33, del estatal, etc. Para cubrir eso y cuando llegue el recurso reponerlo. Entonces los órganos de fiscalización no lo observan no como un desvío, sino que se hace una observación por el mal uso del recurso, según ellos, pero en salud: ¡no se puede parar un hospital! Entonces pues ahora sí que tenemos que jugárnosla para hacer ese movimiento, digamos re adecuar en la práctica lo que la fórmula dice para continuar operando.

Aquí, pues, encontramos un nuevo factor incidente en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano que no habíamos considerado, los retrasos en las ministraciones del propio gobierno federal para con las entidades y municipios. El actor E3, así mismo contribuye a una reflexión similar con su participación:

En los ramos 33 y 28 (el desvío) no es común, sin embargo, los convenios de obra sobrepasan lo presupuestado. El recurso es mal gastado, no desviado, por lo que en realidad es una cuestión

operativa y de contratistas, licitaciones, etc. Los mecanismos de control si funcionan, ya que la federación es muy clara, recurso no aplicado es reintegrado, también en el nivel municipal ocurre esto.

Así, obtenemos un nuevo factor, el cual nos indica, que si bien el recurso puede ejercerse según la normatividad vigente, ello no quiere decir, necesariamente, que dicho gasto impacte de manera real o perceptible en la calidad de vida de la población.

Este apartado, entonces, ha resultado sumamente enriquecedor, al aportar nuevos factores de incidencia en la eficiencia del federalismo fiscal, y así mismo brindarnos las apreciaciones que los entrevistados presentan sobre el factor de la disposición discrecional de los recursos públicos. Pasemos a analizar el último factor originalmente propuesto para esta investigación.

D) Escasa especialización de los funcionarios públicos municipales:

Dado que la unanimidad en las opiniones respecto a este apartado fue contundente, no consideramos necesaria la exposición a través de una tabla análoga a la de los apartados anteriores. En cambio, a manera de síntesis de lo expuesto por los actores entrevistados podemos decir que en general, la opiniones versaron en torno a que:

- 1.-El perfil profesional deseable para atender cuestiones relacionadas con las transferencias intergubernamentales es contable, administrativo, financiero y legal.
- 2.-Que este perfil se cumple tanto a nivel estatal como municipal, si bien, existen ciertas excepciones sobre todo en los municipios de menor población del estado de Aguascalientes.
- 3.-Que además de este perfil, es necesaria la capacitación y la asesoría especializada constante, dada la complejidad del tema, así como su importancia para las finanzas tanto

estatales como municipales.

De donde podemos concluir que aunque se hacen esfuerzos constantes por tener un personal altamente capacitado, aún hacen falta nuevas medidas para garantizar un manejo eficiente de los recursos provenientes de los ramos objeto de nuestro estudio. Pasemos ahora a contestar de manera muy sucinta, dado que de alguna manera ya hemos adelantado algunos puntos en el presente apartado, las preguntas de investigación como tales.

7.3.- ¿Cuáles son los factores del federalismo fiscal que inciden en la eficiencia para el desarrollo humano?

Como recordaremos, fueron cuatro los factores de incidencia que se propusieron para esta investigación partiendo esencialmente, de la revisión de la literatura relativa al tema de nuestro interés previamente realizada.

En el desarrollo de la investigación estos cuatro factores se confirmaron mediante el análisis documental e indicadores incluidos en los mismos, así como por las entrevistas realizadas a los actores seleccionados.

Como era de esperarse, no sólo se confirmaron los cuatro factores a que nos hemos referido, sino que, además, la propia investigación arrojó luz sobre nuevos factores de incidencia, principalmente en el apartado de las entrevistas, acaso, debido a la proximidad inmediata de los actores al fenómeno estudiado en cuestión.

La revisión documental también resultó enriquecedora en este mismo sentido, si bien, en menor medida, al brindar sólo un nuevo factor incidente, lo cual hasta cierto punto, resulta natural y comprensible, ya que la documentación seleccionada para su revisión, se determinó precisamente en función a los factores ya previstos por la propia revisión de la literatura.

De manera sintética, el siguiente cuadro expone cuáles fueron los nuevos factores incidentes encontrados a lo largo de la presente investigación, así como el apartado en que se vieron expuestos. Cabe mencionar que ello no implica que los factores fuesen mencionados sólo en uno o en dos de los apartados, ya que de hecho fueron típicamente concurrentes en diversas fases de la investigación, cuestión que se señalará con mayor detenimiento en los siguientes apartados.

Tabla 32: Factores de incidencia confirmados así como arrojados por la investigación

Factores de incidencia propuestos y confirmados	A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados. B) Suficiencia o insuficiencia del grado de descentralización y autonomía local. C) Disposición discrecional de los recursos públicos. D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.
Factores de incidencia según la documentación revisada	F) Exceso de fuentes de financiamiento, así como reglas operativas de los mismos.
Factores de incidencia adicionales expuestos por los actores entrevistados	E) Distribución demográfica al interior de una misma administración. G) Falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. H) El recurso público se aplica principalmente en gasto corriente, por lo que no llega a combatir la problemática a la que fue destinado.

Elaboración propia

Como vemos, se encontraron cuatro factores adicionales a los propuestos, que si bien, no podremos ya abordar de manera más extensa en esta investigación, si amplían nuestro conocimiento y base teórica para estudiar la eficiencia del federalismo fiscal al generar desarrollo humano.

7.4.-¿Cómo afectan dichos factores de incidencia en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano?

Para el presente apartado nos basaremos en una exposición muy breve y puntual sobre cómo cada uno de los factores encontrados en esta investigación impactan al federalismo fiscal y su eficiencia en la generación de desarrollo humano, así, por simple cuestión de orden:

A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados: Este factor, como recordaremos incluye los componentes de los ramos 28 y 33. Lo que se descubre tras la revisión documental es que el ramo 28 presenta incentivos basados en la eficiencia recaudatoria y productiva de cierta entidad, mientras que el 33 se asigna en función a la marginación social de la propia entidad, pero careciendo de incentivos para el logro del objetivo de mitigar o inclusive nulificar dicha marginación. Lo arrojado por las entrevistas confirma tales hallazgos, presentando los actores, típicamente una opinión favorable hacia los criterios de asignación del ramo 28, pero desfavorable para el ramo 33, toda vez que éste se direcciona al as zonas más atrasadas del país, disminuyendo con ello los recursos para las entidades y municipios que de hecho logran abatir sus niveles de rezago social, con lo que se consideró que este ramo cuenta con componentes inadecuados para el logro de sus propios objetivos.

B) Suficiencia o insuficiencia del grado de descentralización y autonomía local: Factor que también se vio confirmado tanto por la documentación, los indicadores y las entrevistas. El grado de independencia financiera y programática de las entidades y municipios definitivamente afecta su desempeño al momento de brindar servicios

encaminados a satisfacer demandas sociales. Por otra parte, se confirma también que el estado de Aguascalientes es dependiente de los recursos de la federación, situación que se ve recreada en la relación entre el propio estado y sus municipios, si bien, algunos presentan un mayor margen de acción independiente, dados sus ingresos por conceptos provenientes del propio municipio. Las opiniones sobre la conveniencia de un mayor grado de descentralización fueron diversas, pues algunos actores se apegaron a la idea de que los recursos deben ser estrictamente controlados, y que es precisamente la federación el ente que debe ejercer dicho control. Bajo esta misma línea de pensamiento, se argumentó también que los municipios aún no están suficientemente preparados para manejar de manera autónoma estos recursos, cuestión que atenderemos en los siguientes factores.

C) Disposición discrecional de los recursos públicos: Nuevamente hacemos la aclaración de que con disposición discrecional de los recursos públicos nos referimos al desvío de la asignación de los recursos, por sea cual fuere el motivo; corrupción o por cuestiones de política pública. En los indicadores correspondientes la revisión documental encontramos que este fenómeno es relativamente bajo en Aguascalientes, poniéndolo en perspectiva con el promedio nacional, observación que sin embargo confirma la ocurrencia de este fenómeno, tal como lo plasman las entrevistas realizadas. Queda expuesto también por los especialistas que los desvíos en cuestión no se deben por lo general a actos delictivos por parte de los funcionarios, sino a adecuaciones presupuestarias con fines estrictamente administrativos, cuestión, que sin embargo, no deja de ser un desvío de lo dispuesto por la ley, por lo que se emiten las observaciones correspondientes por parte de diversos entes fiscalizadores. El objetivo de esta investigación no fue en ningún momento determinar en qué medida los distintos factores señalados impactan la eficiencia en la generación de desarrollo humano, no obstante, dado lo expuesto en este factor, acaso podamos presumir que su impacto en el desarrollo humano no sea del todo determinante, pues los recursos, en todo caso, no dejan de ejercerse, aparentemente, en beneficio público.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales: si bien el grado académico de los funcionarios públicos en el estado de Aguascalientes y sus municipios es alto al compararlo con los datos nacionales, la capacitación específica sobre el tema de nuestro interés es virtualmente nula. Ambas aseveraciones se ven respaldadas tanto por la documentación revisada como por las opiniones de los especialistas. Así mismo se encuentra que si bien el perfil académico deseable se cumple de manera casi generalizada, es en los municipios de menor población de este estado donde se adolece por esta cuestión. La falta de capacitación repercute en el mal ejercicio de los recursos y las consecuentes sanciones por parte de la federación, afectando las finanzas del propio municipio y consecuentemente su capacidad de atención a las problemáticas públicas. Por otro lado complementamos este factor en su componente de corrupción como aprovechamiento de los bienes públicos en beneficio privado: Este factor, como tal, sólo se observó en los indicadores dados por la revisión documental, y básicamente se refiere a fenómenos tales como la asignación de obra pública de manera discrecional, cuando éste debiera ser licitada, costos falsamente elevados para la obra pública, desfaldo al erario público, etc. Por supuesto ejercer un gasto superior al real, por mencionar sólo un ejemplo impacta las finanzas de cierta administración, reduciendo su capacidad de acción.

E) Distribución demográfica al interior de una misma administración: Este factor sólo se presentó en las entrevistas aplicadas. A caso pueda considerársele como un complemento del factor A) Criterios de asignación presupuestaria, ya que éstos, aunado a la recaudación y a los índices de marginación, toman en cuenta los cambios poblacionales de las administraciones a que se dirigirá el recurso, sin embargo no toman en cuenta la dispersión o aglomeración que dicha población presenta al interior de la propia administración. Presumiblemente, a mayores distancias o terreno por cubrir, mayores costos para las entidades y municipios para la prestación de sus servicios.

F) Exceso de fuentes de financiamiento, así como reglas operativas de los mismos: Factor encontrado tanto en la revisión documental como en las entrevistas. Se observó que el ramo 33 de manera particular, cuenta con un gran número de fondos, mismos que a su vez operan a través de reglas específicas. Esta situación complica la gestión así como la administración y ejercicio de los recursos derivados del propio ramo, entorpeciendo la función pública y afectando su eficiencia en todo sentido.

G) Falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno: Factor encontrado en las entrevistas. Diversas problemáticas pueden derivarse de esta carencia de colaboración, por ejemplo, retrasos en las ministraciones presupuestales por parte del gobierno federal hacia el estado, o bien, sus municipios. Al no contar con recursos de manera oportuna, las administraciones no pueden atender de manera eficiente a su población.

H) El recurso público se aplica principalmente en gasto corriente, por lo que no llega a combatir la problemática a la que fue destinado: Después de consumir el gasto corriente relativo a cierto programa, los recursos restantes son del todo insuficientes para atender la demanda social que buscaban atender originalmente. Este factor se encontró tanto en la revisión documental como en la sección de las entrevistas.

Se debe insistir en que no todos los factores cuentan con el mismo respaldo en esta investigación, quedando pendiente ahondar en los mismos en proyectos futuros. Por otro lado, habiendo respondido de manera muy sintética las preguntas de investigación, pasemos ahora al apartado de discusión sobre los resultados hasta ahora arrojados.

Capítulo VIII: Discusión

El presente apartado se desarrollará a manera de reflexiones sobre los resultados, recapitulando y a su vez contrastando los resultados obtenidos y la revisión de la literatura respectiva.

Tabla 33: Concurrencia u observación de los factores incidentes en las diversas etapas de la investigación.

Factor incidente	Revisión de la literatura	Revisión documental	Entrevistas aplicadas
A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados.	Concurrentes		
B) Suficiencia o insuficiencia del grado de descentralización y autonomía local.	Concurrentes		
C) Disposición discrecional de los recursos públicos.	Concurrentes		
D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.	Concurrentes		
E) Distribución demográfica al interior de una misma administración.	No concurrentes		Observación dada
F) Exceso de fuentes de financiamiento, así como reglas operativas de los mismos.	No concurrente	Concurrentes	
G) Falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.	No concurrentes		Observación dada
H) El recurso público se aplica principalmente en gasto corriente.	No concurrente	Concurrentes	

Elaboración propia

Como se puede extraer de la tabla precedente, la totalidad de los factores propuestos en la literatura se encuentran tanto en la documentación revisada, como en las entrevistas realizadas, cuestión, que para el caso particular que hemos analizado, confirma la incidencia de dichos factores en el logro de objetivos de desarrollo del federalismo fiscal. Por otra parte, en cuanto a los nuevos factores encontrados a lo largo de la investigación, presentan un registro errático, ya que el factor E sólo se presenta en las entrevistas, al igual que el factor G. En el caso de los factores F y H, fueron encontrados tanto en las entrevistas como en la revisión documental, por lo que presentan un mayor sustento teórico que los factores E y G.

Ahora bien, siempre tomando en cuenta la delimitación propuesta para esta investigación, así como las limitaciones dadas por el restringido número de actores entrevistados,

podemos realizar las siguientes reflexiones, replicando la Tabla 7: Síntesis de los resultados encontrados en estudios análogos de este mismo trabajo.

Tabla 34: Resultados obtenidos contrapuestos a la literatura revisada

Factor	Resultados encontrados en la literatura
A	<p>El ramo 28 presenta incentivos favorables, ya que promueve un esfuerzo recaudatorio de las diversas administraciones.</p> <p>Se confirma que los criterios del ramo 33 pueden llegar a generar incentivos negativos, toda vez que, dada una entidad eficiente en sus esfuerzos por abatir la marginación de sus pobladores, ello traerá como consecuencia la reducción de sus ingresos presupuestales por concepto del propio ramo. Lo que vulnera las finanzas de la propia entidad.</p>
B	<p>Se confirma que la autonomía tanto financiera del estado de Aguascalientes y sus municipios es limitada, si bien es relativamente amplia en comparación a otros casos, dada su proporción de ingresos propios.</p> <p>La dependencia financiera representa un problema grave para diversos municipios de este mismo estado, si bien, cierto grado de control presupuestario por parte de la federación resulta también necesario para la operación cotidiana del sector público.</p>
C	<p>Se confirman diversas razones para el desvío de recursos con respecto a lo determinado por la ley. Tanto cuestiones relativas a la corrupción como situaciones de política pública motivan este fenómeno.</p> <p>Este factor, en todo caso, es relativamente poco observado en nuestra entidad y sus municipios con respecto a los datos a nivel nacional.</p>
D	<p>Nuevamente, los datos correspondientes a Aguascalientes y sus municipios son mucho más alentadores que el comportamiento nacional en lo relativo a los indicadores que a este factor atienden.</p> <p>El perfil profesional y académico de los funcionarios se cumple en términos generales, si bien, en los municipios de menor población se observan algunas carencias al respecto. Por otro lado, si bien el perfil se cumple, se observan deficiencias en la capacitación y la asesoría externa de especialistas en el tema de las transferencias intergubernamentales.</p>

Elaboración propia

Los factores E, F, G y H, resultan enriquecedores para la literatura existente, si bien debemos mencionar que el carácter de estos factores resulta sumamente genérico, ya que bien podrían analizarse como fenómenos generadores de diversas problemáticas en muchas otras áreas del que hacer público, mientras que los factores previamente propuestos, A, B, C y D, si bien pueden extenderse a algunos otros tópicos, éstos resultan mucho más limitados, y podría decirse que son casi exclusivos de nuestro tema de interés actual.

Capítulo IX Conclusiones:

Este apartado final se dividirá en conclusiones respecto a diversas cuestiones dignas de consideración, por una parte, se harán breves reflexiones teórico conceptuales sobre nuestro tema de investigación, así como, consecuentemente, algunos puntos sobre la metodología implementada para esta tesis y las limitaciones de la misma. Finalmente, se realizarán algunas recomendaciones prácticas para atender los fenómenos observados en este proyecto.

9.1.-Consideraciones teórico conceptuales

Si bien este estudio se enfoca específicamente en el federalismo fiscal como herramienta potencialmente generadora de índices de desarrollo humano en alza constante, debe considerarse que la eficiencia del federalismo fiscal en este sentido está lejos de ser el único factor incidente en el logro de dicho comportamiento en el IDH. Diversas cuestiones inciden en el desarrollo humano, no sólo el federalismo fiscal. Las políticas públicas en su sentido más general son importantes desencadenantes del desarrollo humano sostenido, sin embargo, algunas cuestiones sin una relación directa con la administración pública también pueden presentar cierta injerencia el IDH, por mencionar sólo un ejemplo, recordemos que el IDH se integra por tres componentes básicos: El ingreso, el acceso a la salud, y el acceso a la educación; estos componentes pueden verse

afectados por circunstancias de carácter privado, tanto en un sentido de libertad de comercio y oferta de servicios, etcétera, como en un sentido del núcleo más íntimo de la formación de cierto individuo: su contexto familiar. Por lo anterior, se insiste en que el alcance de esta investigación no es de manera alguna explicar en su totalidad el comportamiento y las variaciones del IDH, sino, simplemente enriquecer la literatura existente sobre el tema, y de manera particular, en lo relativo a la evaluación del federalismo fiscal según sus efectos sobre el propio desarrollo humano.

Por otra parte, los resultados encontrados para el caso específico seleccionado, sea, el estado y los municipios de Aguascalientes, no necesariamente serán aplicables para el resto de la república, por lo que sería necesario un estudio más amplio, a nivel federal, e inclusive con datos internacionales, para obtener información que pudiera ser aceptada de manera generalizada, por supuesto, tal estudio implicaría realizar adecuaciones a la metodología de investigación.

Otra observación pertinente, es que no debe atenderse únicamente a cómo recaudan y gastan los diferentes niveles de gobierno, coordinándose entre sí, sino también a su política fiscal con respecto al ciudadano en sí: una administración que se financia a través de impuestos demasiado gravosos para el contribuyente, por ejemplo, puede fácilmente redundar en una afectación en la calidad de vida de sus ciudadanos, fenómeno del todo contraproducente.

Finalmente, el hecho de que los cuatro factores iniciales propuestos hubiesen sido confirmados, no implica que éstos incidan en la misma medida en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano, efectivamente en los factores A, B, C, y D, Aguascalientes presenta mejores indicadores que el promedio nacional, lo que no quiere decir que dichos factores carezcan de impacto en la calidad de vida de los pobladores del Estado, inclusive, si nos referimos de manera específica al factor A) Criterios de asignación inadecuados, se observó en la contrastación entre revisión de la literatura, documental y la realización de las entrevistas, que resulta financieramente

contraproducente lograr los objetivos de abatimiento de la marginación en la entidad, por lo que acaso éste sea el factor de mayor incidencia para el caso particular de la entidad federativa estudiada.

9.2.-Consideraciones metodológicas

Como se recordará, la metodología para esta investigación fue compuesta, toda vez que se indagó en lo relativo a nuestras preguntas de investigación tanto a través de revisiones documentales, como a través de entrevistas directas con académicos y funcionarios especializados en nuestro tema de interés. Ambas fases de implementación del diseño metodológico presentaron sus propias peculiaridades y contratiempos, mismos que exponemos a continuación

9.2.1.-En cuanto a la revisión documental:

Las bases de datos disponibles, así como informes y demás documentación pertinente, presentan fechas no necesariamente coincidentes, que varían, dependiendo de la fase de este proyecto, desde el 2010, hasta el 2015, lo cual dificulta su análisis y su posible comparación, si bien, se insiste en que esta variación se reduce en ciertas fases de la investigación, presentándose datos de 2013, 2014, etc.

Además de lo anterior, algunas de las bases e informes se encontraban con información incompleta desde origen, acaso debido a que las administraciones a que correspondía dicha información no presentaron sus propios informes en tiempo y forma a las instituciones correspondientes. Ello se especifica a lo largo de la investigación, tal como es debido.

Aunado a esto, para algunos de los factores de incidencia propuestos, tuvieron que emplearse indicadores aproximados, y no exactos, dada la propia naturaleza del fenómeno a escudriñar. Así, por ejemplo, para el factor C) Disposición discrecional de los recursos públicos, hubo que conformarse con el indicador “corrupción” que no

equivale de manera estricta con el fenómeno de la disposición discrecional de los recursos públicos, tal como se observó a lo largo de la investigación, particularmente el en apartado de resultados correspondiente a las entrevistas con los especialistas seleccionados.

Como también se hizo notar en su momento, resultó natural que en el apartado de la revisión documental no se generasen nuevos factores de incidencia, ya que de antemano, la documentación seleccionada para su revisión se determinó precisamente por su relación delimitada y estricta con nuestro tema de interés. Si bien esta cuestión resulta un tanto restrictiva, aumentar el universo documental a revisar, bien pudiese haber resultado contra productivo, al llevarnos a la vaguedad y a la divagación.

9.2.2.-En cuanto a las entrevistas:

La primera limitante a que nos vimos sujetos en esta fase de la investigación fue la del tiempo disponible para su realización. Ello en dos sentidos: por una parte, el plazo disponible para finalizar esta investigación se encontraba predeterminado, por lo que extenderse demasiado en esta fase hubiese resultado contraproducente. Por otro lado, al esbozar el perfil de los especialistas a los que habría que consultar, quedó claro que sería una problemática constante acceder a ellos, en función a su propia disponibilidad de horario y agenda. Tómese en cuenta que hacemos referencia a encargados de ingresos, egresos, y en general, finanzas públicas estatales y municipales.

Inclusive al lograr entrevistas formales con los especialistas propuestos, quedó claro de inmediato que algunas de las entrevistas serían parciales: Por ejemplo, al consultar a encargados de finanzas del sector salud, éstos hacían referencia de manera exclusiva al Ramo 33 del presupuesto federal, por ser su área de dominio, dejando completamente de lado al Ramo 28, por carecer de conocimientos especializados sobre el funcionamiento y reglas operativas del mismo. De manera análoga, al consultar a personal encargado de finanzas generales, éste carecía de información específica sobre, por mencionar un ejemplo, recursos humanos, y viceversa. No siendo deseable diseñar un cuestionario

distinto para cada especialista entrevistado, hubo que darse por satisfecho frecuentemente con entrevistas un tanto incompletas.

Aunado a las entrevistas parciales, podemos mencionar la problemática de las respuestas vagas, o de escasa profundidad en el tema tocado, mismas que fueron más una constante, que una excepción, si bien, el propósito de las entrevistas no fue nunca generar nuevo conocimiento, cuestión que de antemano parecía poco probable, sino simplemente contrastar lo ya revisado en la documentación correspondiente, por lo que resultó un tanto sorprendente que se propusieran en esta sección cuatro nuevos factores incidentes, con las características que ya en apartados anteriores hemos revisado.

9.3.-Consideraciones prácticas (recomendaciones)

Nuevamente sub dividiremos el presente apartado, de esta manera se explorarán por separado cada uno de los factores analizados a lo largo de la investigación:

A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados: Dada la información resultante de esta investigación, este factor se presenta como el de mayor incidencia, bajo el argumento que ya se expuso en el apartado de discusión, por lo que se pretende ahondar en este punto en investigaciones futuras, para determinar cuáles acciones podrían hacer que la asignación de recursos, fuese más eficiente en términos de su potencial para generar desarrollo humano. Cabe hacer la aclaración, de que, tal como ya se señaló en el apartado de resultados, el hallazgo típico fue favorable al ramo 28 mientras que desfavorable para el ramo 33, tal como en su momento lo señaló, por mostrar solo un ejemplo, el actor A2, ya anteriormente citado:

P:3.-Los criterios del ramo 28 son los adecuados, pues premian a quienes más recaudan, sin embargo, no se está tomando en cuenta que el desempeño de otras administraciones afectan a las variables de las fórmulas y por lo tanto la distribución de los recursos, por lo

que una administración, por sí sola, no puede controlar o anticipar el resultado de la propia distribución.

P:5.-En cuanto al ramo 33, los criterios son inadecuados, ya que son demasiado subjetivos al basarse en nociones tales como la pobreza extrema. Podría considerarse que la distribución de este ramo es perversa, ya que no combate la pobreza, finalidad a la cual está destinado.

Y con esta reflexión se plantean varias cuestiones preliminares para las investigaciones futuras que podrían resultar conducentes: ¿Deben alterarse las variables que utilizan las fórmulas de ley para asignar los recursos del ramo 33? En todo caso, ¿cuáles serían estas nuevas variables, cuál sería su ponderación, y cuál sería la justificación para ello? ¿Permaneciendo dichas variables intactas, debe simplemente alterarse su ponderación, o la naturaleza de las mismas en las fórmulas mencionadas? Y a manera de respuesta preliminar a esta pregunta, podemos proponer que el Ramo 33 debe incluir incentivos positivos al logro de objetivos, sea, si el IDH de cierto estado o municipio se incrementa con respecto al año anterior, entonces esta entidad o municipio debiera percibir beneficios presupuestarios por este solo hecho. En la actualidad, como se demostró tanto en la revisión documental, como en las entrevistas realizadas, si cierta administración reduce sus niveles de marginación, deja de recibir recursos provenientes del ramo 33, de manera proporcional a dicha reducción. En otras palabras, se castiga la eficiencia.

A continuación presentamos, a manera de parafraseo, algunas de las recomendaciones que diversas organizaciones e instituciones han realizado respecto al caso mexicano:

OCDE (2012, p.p. 5-21):

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- El incremento en las potestades locales debe verse acompañado de incentivos para el logro de objetivos tanto recaudatorios como de mitigación de la pobreza en las distintas entidades del país.
 - El esfuerzo para mitigar el rezago en el caso mexicano se ha enfocado en medidas compensatorias a las regiones de mayor atraso, y no en sus potencialidades de crecimiento y desarrollo. Se recomienda enfocarse precisamente en materializar las áreas de oportunidad de las zonas marginadas del país.

IFAI, InfoDF, (2010, p.p. 260, 270):

- Se recomienda realizar una revisión de los convenios establecidos entre órdenes de gobierno, prestando especial atención a los correspondientes al Ramo 33, a fin de mejorar sus reglas de operación con criterios de transparencia, así como su congruencia.
- Así mismo, resulta pertinente establecer sistemas de indicadores que permitan evaluar los resultados de las políticas públicas en términos de bienestar.

En general, coincidimos con las recomendaciones aquí estipuladas, en el sentido de que es necesario incluir incentivos para acercar la actividad pública derivada del ramo 33 a su objetivo de lograr bienestar para la población.

B) Suficiencia o insuficiencia del grado de descentralización y autonomía local: Los resultados fueron mucho más vagos en este factor que en los restantes: en las entrevistas se abogó tanto por una mayor descentralización de estado y municipio respecto a la federación como por un mayor control central de las actividades y finanzas municipales, si bien, hubo preferencia hacia la descentralización. En contraste con esta vaguedad, ciertamente subjetiva, dadas las condiciones de cada municipio e institución dentro del estado de Aguascalientes, podemos observar de manera contundente, que la federación concentra prácticamente la totalidad de la potestad fiscal del estado mexicano, lo cual de

ninguna manera constituye una fatalidad. Una mayor descentralización, y autonomía financiera es posible independientemente de las diversas posturas muchas veces opuestas que ello genere, si bien, tal como se plantea en el punto D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales, el cual como se observó tiene un impacto contundente en la eficiencia administrativa de los diversos municipios del estado de Aguascalientes, se podría considerar que la capacitación y la especialización de los funcionarios municipales debiera ser una condición previa a la posible descentralización administrativa, a fin de procurar el ejercicio razonable y consiente de los recursos públicos, que de otra manera, casi con seguridad, se verían simple y sencillamente despilfarrados, con la consecuente afectación, acaso irreparable, del erario público, tal como argumenta el actor F1, P:7 “Me parece que no están aún preparados los municipios para que haya una descentralización del estado de manera total y definitiva”

La opinión de este entrevistado se ve fortalecida por las recomendaciones que sobre el caso mexicano realiza la OCDE (2011):

- La planeación de los recursos humanos en función del desempeño debe ser un marco necesario para la descentralización.
- Así mismo son necesarios diversos mecanismos que garanticen la rendición de cuentas, así como la transparencia y la retroalimentación administrativa.
- En el marco de la descentralización, deben desarrollarse las capacidades de gestión de los recursos públicos, por medio de la profesionalización de los propios funcionarios.

Nuevamente los resultados de la investigación coinciden con las recomendaciones presentadas por la OCDE, no sólo en el sentido de que una mayor preparación del recurso humano es necesario para una mayor descentralización, sino también en el sentido de que, en la actualidad, los gobiernos sub nacionales en México están casi por completo a expensas de los recursos federales:

OCDE (2012, p.p. 5-21):

- Existe una profunda asimetría entre las transferencias federales y los ingresos propios de las administraciones sub nacionales, ello genera severas restricciones presupuestarias para éstas últimas. Efectivamente, los ingresos sub nacionales están muy por debajo de la media de la OCDE, por lo que resulta necesario limitar las transferencias federales e incrementar las potestades sub nacionales, fomentando con ello una mayor proporción de ingresos propios para las administraciones estatales y municipales.
- Se recomienda así mismo fomentar la aplicación de límites prudentes para el endeudamiento estatal y municipal.

En los últimos años México ha implementado una serie de medidas que efectivamente buscan limitar el crédito a las administraciones sub nacionales, sin embargo, estas disposiciones no se han visto acompañadas de políticas descentralizadoras que, de manera efectiva, brinden a estados y municipios la posibilidad de acceder a un mayor proporción de ingreso propio. Consecuentemente, puede avistarse un comportamiento deficitario en las finanzas de las administraciones sub nacionales.

C) Disposición discrecional de los recursos públicos: Dado que en general no se percibe que el desvío de recursos públicos ocurra en función a intereses particulares o políticos, sino por exigencias de la operación cotidiana del aparato gubernamental, se propone una mayor flexibilidad en las reglas de operación de cada uno de los fondos de transferencias intergubernamentales. Por otro lado, también es necesario continuar manteniendo un nivel bajo de desviación de recursos con fines particulares, para lo cual proponen el IFAI e InfoDF, (2010, p.p. 260, 270):

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Fortalecer la autonomía de los organismos encargados de la transparencia en los tres niveles de gobierno.
 - Establecer la obligación de que todo sujeto que reciba recursos públicos publique sus objetivos así como los correspondientes indicadores de gestión y resultados.
 - Promover que los municipios mejoren su administración interna, generen indicadores de gestión y evaluación de transparencia y en lo relativo a la rendición de cuentas.
 - Incorporar criterios de transparencia que expliquen de manera clara, las eventuales reasignaciones presupuestales

Con las recomendaciones anteriores deberían mantenerse la situación actual del estado de Aguascalientes, que lo coloca por debajo de la media nacional en este fenómeno, e inclusive, mejorar su situación.

D) Escasa especialización de los funcionarios públicos municipales: En general se propone implementar programas de capacitación constante, así como asesoría especializada, principalmente en los municipios menos poblados de Aguascalientes, toda vez que, según los resultados, éstos son los que presentan mayores deficiencias no sólo presupuestarias, sino administrativas, así como de control y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Nuevamente parafraseando un reciente estudio de la OCDE (2011):

- Debe hacerse un gran énfasis en el mérito de los funcionarios mediante exámenes competitivos.
- Otras naciones han tenido cierto éxito en la mejora de sus indicadores de calidad

en la gestión pública generando oportunidades para el desarrollo profesional de los funcionarios a largo plazo, ligando la promoción de los mismos a su desempeño.

- Es deseable la enunciación de los perfiles deseables para los puestos públicos, ello implica no sólo la educación formal, sino también las habilidades, capacidades y habilidades desarrollados a lo largo de la vida profesional. Así mismo, la construcción de un perfil deseable incluye también las expectativas que el sector público tiene para con el desempeño de cierto cargo.
- La profesionalización del servicio público debe incluirse en la agenda política.

Como podemos observar, las recomendaciones de la OCDE van más encaminadas al proceso de selección e integración al servicio público, si bien, también se propone dar continuidad al desarrollo profesional de los funcionarios una vez que se han incorporado a su servicio.

El servicio profesional de carrera ha tenido un éxito moderado a nivel federal y más bien insipiente en niveles sub nacionales, por lo que en este sentido es necesario redoblar esfuerzos para consolidar los potenciales efectos de este servicio profesional, en la administración pública en general.

E) Distribución demográfica al interior de una misma administración: A caso este factor sea demasiado complicado de atacar, debido a la composición siempre cambiante de la población en México. Los cambios serían demasiado constantes de incluir una variable que tomara en cuenta este fenómeno para la distribución de los recursos. Muy probablemente se incrementaría la complejidad de los cálculos sin que se presentara un beneficio verdaderamente representativo para las administraciones en cuestión. Al respecto, tanto el IFAI como el InfoDF, (2010, p.p. 260, 270), se limitan simplemente a proponer la generación de información geo referenciada del destino de los recursos

públicos. A caso sea necesario esperar los resultados de este tipo de información para poder proponer nuevas estrategias.

F) Exceso de fuentes de financiamiento, así como reglas operativas de los mismos: Efectivamente las reglas de operación son bastante complejas, además de pertenecer a fondos poco flexibles, cuestión que genera una carga administrativa importante para los funcionarios respectivos. Reducir la cantidad de fondos haciéndolos corresponder a campos de actividades más amplios podría ser de utilidad para generar, a su vez, normas más flexibles que facilitarían la operación y ejecución de los mismos en beneficio de su población objetivo. Nuevamente, analizaremos lo propuesto por diversos organismos:

OCDE (2011, p.p. 18, 20):

- Es del todo indispensable implementar mecanismos para una mayor eficiencia mediante la reducción y simplificación de la regulación existente, a fin de incrementar la efectividad de las instituciones
- Así mismo, es necesaria la eliminación de duplicidad de funciones, procesos y programas gubernamentales.
- Otras medidas recomendables son la estandarización de los procesos administrativos y la eliminación de reglas innecesarias.
- Facilitación de los procedimientos y los servicios gubernamentales, abrogando todos aquellos que no se vean cabalmente justificados.
- Eliminación de trámites y servicios innecesarios y/o excesivos, fomentando con ello la disminución de requisitos.
- También deben eliminarse las normas cuya necesidad no esté debidamente justificada.

Por su parte, tanto el IFAI, como el InfoDF, (2010, p.p. 260, 270), coinciden en que es necesario definir reglas de operación claras para todos los programas gubernamentales así como aplicar sanciones a quienes incumplen con ellas.

G) Falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno: Se recomienda implementar canales expeditos para la entrega de los recursos, una vez asignados. Ello tanto en la liga federación estado, como en la liga estado municipio. Los retrasos provocan desvíos de recursos de un fondo a otro para garantizar la operación del aparato público, (lo cual, como se recordará, constituye otro de nuestros factores propuestos) y ello a su vez genera caos administrativo y dificulta dar seguimiento a los propios recursos, por lo que cierta opacidad en el ejercicio de los mismos resulta inevitable. El funcionamiento del engranaje gubernamental de acuerdo a un cronograma de actividades constante es un pre requisito para la rendición de cuentas y transparencia resultante.

El IFAI e InfoDF, (2010, p.p. 260, 270), instituciones preocupadas por este fenómeno, proponen:

- Precisar las atribuciones y las responsabilidades por cada orden del gobierno en los procesos relativos a la descentralización de gasto.
- Implementar mejoras al sistema de coordinación fiscal, dándole claridad a los elementos que conforman las diversas fuentes de recursos que de la propia coordinación emanan.

H) El recurso público se aplica principalmente en gasto corriente: Problema generalizado para las finanzas públicas, atacado por estudios más generales, pero no observado en la literatura sobre nuestro tema específico. En todo caso lo conducente sería la reingeniería constante del presupuesto público. Al respecto, la OCDE (2011 p.18) recomienda:

- TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS
- Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.
 - Se requieren prácticas administrativas que hagan más eficiente la gestión de los recursos públicos.
 - Es necesario que las instituciones públicas cuenten con las mejores prácticas que les permitan trasladar los recursos de actividades de soporte administrativo hacia los programas y sus objetivos, para así gastar menos en la administración del gobierno e invertir más en proyectos que apoyen el desarrollo económico y social.

Como podemos observar, los factores que influyen en la eficiencia del federalismo fiscal para generar desarrollo humano son múltiples e interactúan de manera íntima e interrelacionada entre sí, por lo que ninguna de las recomendaciones aquí enunciadas tendrá buena posibilidad de éxito si se implementa por sí sola. El fenómeno que ha sido objeto de nuestra investigación es tan complejo que debe atacarse de manera integral y a través de diversos frentes.

Al atacar la problemática del desempeño del federalismo fiscal al procurar desarrollo humano, implementando estrategias de eficiencia administrativa, transparencia en el gasto público, incentivos al desempeño y fortalecimiento de las capacidades en los funcionarios públicos, etc. Estaremos de hecho atacando a problemáticas de la administración pública en un sentido más general. Este ataque integral debería mejorar la calidad de vida actual de los mexicanos, promoviendo a la vez su sustentabilidad en el largo plazo.

Con las conclusiones anteriores se tiene por finalizada la presente investigación, esperando que ésta genere nuevos enfoques sobre cómo y bajo qué bases evaluar el desempeño de la administración pública y sus instituciones en general.

Glosario

A manera de simple comentario anterior a los anexos y para facilitar su comprensión, en los siguientes puntos:

1.-El esquema de codificación para los actores entrevistados es “F” para los funcionarios federales, “E” para los estatales y “M” para los municipales, así como “A” para actores de carácter académico.

2.-Al inicio de una sección de preguntas, se expresa el actor correspondiente, señalando su letra codificadora, así como su número correspondiente, según su orden cronológico en las propias entrevistas.

3.-En seguida, se señala el número de pregunta a que se está refiriendo el propio entrevistado, así, por ejemplo, al ver en el anexo correspondiente:

A1

P:1.-El impacto favorable en el desarrollo de los gobiernos locales, se refleja al realizar una inversión directa en beneficio de los sus habitantes, que coadyuva en los aspectos esenciales del desarrollo humano y contribuyen a proporcionar un nivel de vida adecuado; y ha permitido que los estados de menor desarrollo puedan participar ampliamente de los recursos generados por el conjunto del país (...)

Se entiende que estamos haciendo referencia al primer académico entrevistado, y que éste a su vez, está contestando nuestra primera pregunta. En caso de observar, por otro lado, la siguiente configuración:

M3

P:1,2.- Se han aplicado diferentes impuestos precisamente para combatir la pobreza que

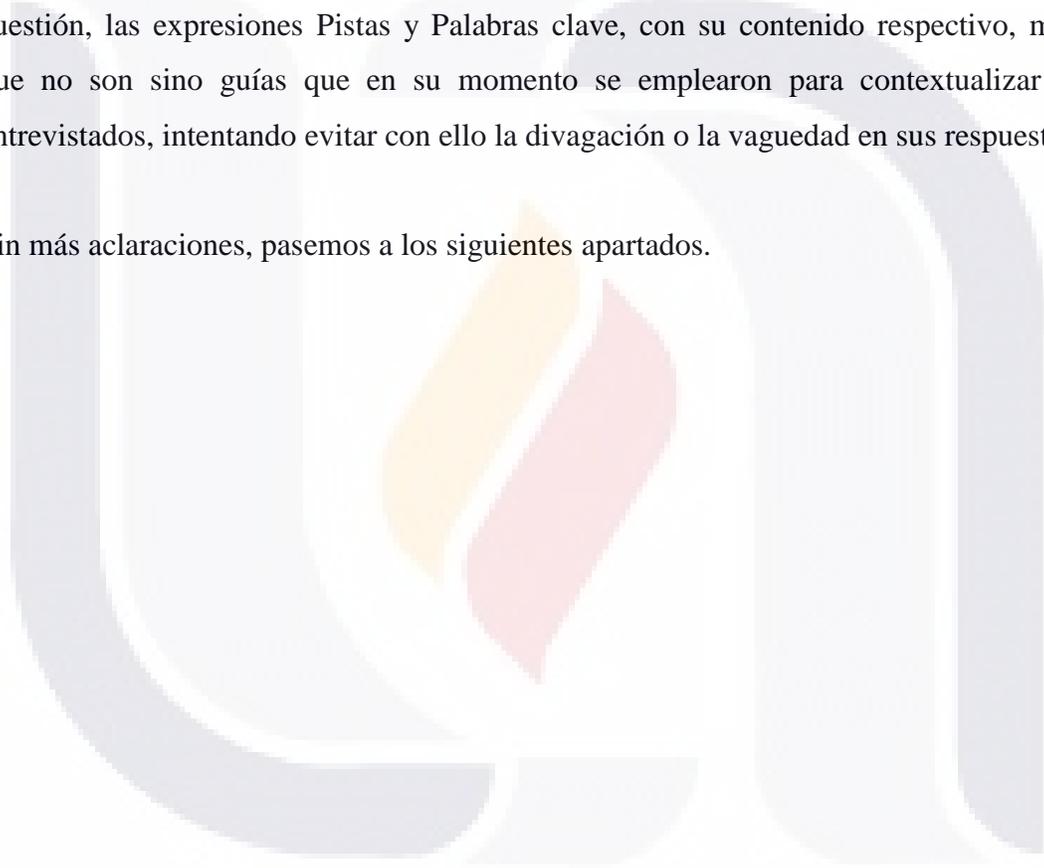
TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

existe en el país pero no se ha ejercido de forma correcta, hace falta hacer una concientización de manera general.

Se entenderá que el tercer funcionario municipal entrevistado contestó de manera simultánea las preguntas 1 y 2.

4.-En la batería de preguntas también disponible en anexos, se observa, después de cada cuestión, las expresiones Pistas y Palabras clave, con su contenido respectivo, mismas que no son sino guías que en su momento se emplearon para contextualizar a los entrevistados, intentando evitar con ello la divagación o la vaguedad en sus respuestas.

Sin más aclaraciones, pasemos a los siguientes apartados.



Bibliografía

Faya, J. El federalismo mexicano, Régimen constitucional del sistema federal, 2004, editorial Porrúa, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Diario Oficial de la Federación, 10-02-2014

Anderson, G. Una introducción comparada al federalismo fiscal, 2010, Marcial Pons.

Pliego, I. El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 84, Febrero de 2010.

Ley de coordinación fiscal, Diario Oficial de la Federación, 09-12-2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo humano informe, Tercer mundo editores, Bogotá, Colombia, 1990.

Consejo nacional de población. Índices de desarrollo humano, 2001.

Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2002

Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2004

Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2006

Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2008

Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2010

Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2012

El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas, 2012, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, México.

Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Avance continuo, diferencias persistente. 2015, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, México, DF.

J. Timmons, Broid, D. The Journal of Federalism Advance Access, The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico, April 4, 2013. Published by Oxford University Press on behalf of CSF Associates: Publius, Inc. All rights reserved.

Vázquez, A. Desarrollo económico local descentralización: aproximación a un marco conceptual, 2000, Santiago, Chile. Comisión económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL)

Moreno – Jaimes, C. Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in Mexico, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Mexico (2011) *Politics & Policy*, Volume 39, No. 6 : 1021-1052. Published by Wiley Periodicals, Inc. © The Policy Studies Organization. All rights reserved.

Martínez, Flamand, Hernández, Panorama del desarrollo municipal en México Antecedentes, diseño y hallazgos del Índice de Desarrollo Municipal Básico. *Gestión y Política Pública*, Volumen XVII, Número 1. I Semestre de 2008.

Rodríguez A. , Palavicini E. , Does local economic development really work? Assessing LED across Mexican municipalities, Department of Geography and Environment, London School of Economics, London, UK, 2013.

Llorens, J., Albuquerque, F., Castillo, J., Local development case in Latin America, 2001.

Arellanes, A. Una Solución a la Paradoja de las Aportaciones Federales para los Municipios (Ramo 33 Municipal). Premio Nacional de Finanzas Públicas, 2013, sexta edición, volumen 5, número 11, Centro de estudios de las finanzas públicas, LXII Legislatura, Cámara de diputados, Estados Unidos Mexicanos.

Becerra, A. Federalismo y eficiencia: fronteras estocásticas y descentralización en los municipios de México, Tesis que para obtener el grado de licenciado en políticas públicas presenta Alejandro Uriel Becerra Ornelas, 2015, Centro para la investigación y la docencia económica, CIDE, Aguascalientes, México.

Baena, G. Prospectiva política, 2004, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección general de personal académico, Facultad de Ciencias políticas y sociales.

Benson, O. El laboratorio de la ciencia política, 1974, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.

Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, www.shcp.gob.mx

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2015
ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA, Ramos 28 y 33.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014, Proyecto de Presupuesto de Egresos de

la Federación 2015: Recursos Identificados para el Estado de Aguascalientes.

Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015

Casar, M. México, anatomía de la corrupción. 2015, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).

México ¿cómo vamos? Por un México sin corrupción, 21 de abril de 2015

INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013.

INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013.

INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2010, 2011, 2012 y 2014.

OCDE (2012), Serie “Mejores Políticas” MÉXICO MEJORES POLÍTICAS PARA UN DESARROLLO INCLUYENTE.

OCDE (2011), *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OECD Publishing. Capítulo 3.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Propuestas para una efectiva transparencia Presupuestaria, 2010, Memorias de Seminario.

Anexos

Anexo A: Estructuración de los recursos del Ramo 18 del presupuesto del estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del 2014, a manera de comparación con el 2015.

En el caso del estado de Aguascalientes, podemos leer en el artículo 89 del presupuesto para 2014: “Las erogaciones previstas para los Municipios del Estado por concepto de Participaciones, Aportaciones y Apoyos Extraordinarios importan la cantidad de \$2,681´101,000 y se aplicarán por fuentes de financiamiento y objetos del gasto siguientes:”

Estructuración del gasto público según el artículo 89 del presupuesto de egresos para el estado de Aguascalientes 2014

I. Recursos fiscales ordinarios	\$ 1,874´873,000
a. Capítulo 8000: Participaciones y Aportaciones	1,874´873,000
Fondo General de Participaciones	1,099´929,000
Fondo de Fomento Municipal	535´379,000
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	16´398,000
Impuesto sobre la Venta Final de Bebidas con Contenido Alcohólico	2´576,000
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores y sobre Tenencia o Uso de Vehículos Nuevos y de hasta 9 años Modelo Anterior	8´424,000
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	16´769,000
Fondo de Fiscalización	54´373,000
Impuesto a la Gasolina y Diésel	53´486,000
Fondo Resarcitorio	53´355,000
Fondo Especial para el Fortalecimiento de las Haciendas Municipales	8´423,000
Apoyo Extraordinario	25´761,000

Elaboración propia, adaptación de presupuesto de egresos 2014 para el estado de Aguascalientes.

Cabe la aclaración de que en el presupuesto estatal, el ramo correspondiente a las participaciones es el 18, a diferencia del presupuesto federal, en que las participaciones quedan comprendidas en el ramo número 28.

Las cantidades en esta tabla expuestas se distribuyen a los municipios del estado de Aguascalientes según las fórmulas que son aplicables para cada uno de los fondos, siendo publicada una estimación en el propio presupuesto, bajo la siguiente proporción contenida el propio artículo 89 del presupuesto local.

Anexo B: Distribución del recurso participable para los municipios del estado de Aguascalientes en el ejercicio fiscal 2014

Municipio de Aguascalientes	63.27 %
Municipio de Asientos	3.33 %
Municipio de Calvillo	4.66 %
Municipio de Cosío	2.96 %
Municipio de El Llano	3.09 %
Municipio de Jesús María	5.63 %
Municipio de Pabellón de Arteaga	3.46 %
Municipio de Rincón de Romos	3.90 %
Municipio de San Francisco de los Romo	3.20 %
Municipio de San José de Gracia	3.55 %
Municipio de Tepezalá	2.95 %
Total (\$ 1,874'873,000)	100.00 %

Elaboración propia, adaptación de presupuesto de egresos 2014 para el estado de Aguascalientes.

Nuevamente, cabe la aclaración de que el presupuesto estatal, el ramo correspondiente a las aportaciones es el 18, a diferencia del presupuesto federal, en que las aportaciones quedan comprendidas en el ramo número 33.

Anexo C: Fondos de aportaciones federales para Aguascalientes, ejercicio fiscal 2014

II. Fondos de aportaciones federales	\$ 806'228,000
a. Capítulo 8000: Participaciones y Aportaciones	806'228,000
1. FISM. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	178'519,000
2. FORTAMUN-DF. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	627'709,000

Elaboración propia, adaptación de presupuesto de egresos 2014 para el estado de Aguascalientes.

Anexo D: De manera sintética, podemos abordar algunos aspectos relevantes de los ejercicios fiscales 2014 y 2015 con la siguiente tabla:

Síntesis de aspectos relevantes, ejercicios fiscales 2014 y 2015

Concepto / Disposición	Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes		Artículo
	2014	2015	
Gasto total	15,096'581,000	17,015'488,000	9°
Gasto programable	12,111'904,000	13,930'752,000	10°
Participaciones y aportaciones a los municipios	2,681'101,000	2,764'406,000	89° (2014) 92° (2015)

Elaboración propia, adaptación de presupuesto de egresos 2014 y 2015 para el estado de Aguascalientes.

Anexo E: Participaciones y aportaciones a los municipios en pesos: ejercicios fiscales 2014 y 2015

Concepto /Disposición	Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes	
	2014	2015
Participaciones	1,874'873,000	1,933'452,000
Aportaciones	806'228,000	830'954,000

Elaboración propia, adaptación de presupuesto de egresos 2014 y 2015 para el estado de Aguascalientes.

Anexo F: Participaciones y aportaciones a los municipios como porcentaje del gasto total: ejercicios fiscales 2014 y 2015

Concepto /Disposición	Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes	
	2014	2015
Participaciones	12.4%	11.3%
Aportaciones	5.3%	4.8%
Participaciones y aportaciones	17.7%	16.2%

Elaboración propia, fuente: presupuestos de egresos 2014 y 2015 para el estado de Aguascalientes

Anexo G: Evolución de las participaciones respecto a los ingresos totales del 2010 al 2014, se omiten los municipios que no presentaron sus informes en tiempo y forma.

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
Total Nacional	33.03%	32.85%	33.46%	34.19%	35.14%
Estado de Ags.	48.07%	43.60%	42.73%	40.31%	40.42%
Municipio de Ags.	45.18%	38.07%	38.03%	35.38%	38.86%
Asientos	56.48%	55.38%	55.19%	59.28%	-
Calvillo	44.13%	53.62%	55.97%	50.39%	76.69%
Cosío	76.80%	71.49%	77.86%	77.01%	65.67%
Jesús María	44.66%	47.28%	39.54%	36.19%	25.39%
Pabellón de Arteaga	51.67%	56.38%	59.61%	55.28%	-
Rincón de Romos	49.05%	59.99%	48.05%	49.63%	53.56%
San José de Gracia	70.83%	69.91%	70.81%	60.03%	90.79%
Tepezalá	61.02%	62.23%	61.15%	78.96%	68.61%
El Llano	71.00%	60.17%	64.99%	66.49%	69.78%
San Fco. de los Romo	59.46%	62.53%	47.03%	41.01%	-

Elaboración propia, fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2010 – 2014.

Anexo H: Evolución de las aportaciones respecto a los ingresos totales del 2010 al 2014, nuevamente, se omiten los municipios que no presentaron sus informes en tiempo y forma.

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
Total Nacional	34.21%	36.04%	36.06%	36.21%	32.32%
Estado de Ags.	24.73%	24.20%	25.54%	26.40%	31.21%
Municipio de Ags.	23.25%	23.81%	23.65%	25.70%	30.96%
Asientos	35.65%	40.14%	36.19%	34.75%	-
Calvillo	46.36%	30.63%	32.26%	29.88%	1.81%
Cosío	20.05%	19.44%	17.92%	15.90%	28.76%
Jesús María	23.76%	24.14%	24.86%	26.20%	48.75%
Pabellón de Arteaga	29.64%	21.96%	26.86%	31.07%	-
Rincón de Romos	27.49%	30.10%	43.35%	35.15%	35.02%
San José de Gracia	10.49%	10.89%	23.54%	32.13%	3.32%
Tepezalá	21.22%	21.04%	23.51%	16.81%	26.44%
El Llano	21.87%	20.22%	25.39%	24.79%	21.87%
San Fco. de los Romo	18.12%	20.49%	35.47%	27.56%	-

Elaboración propia, fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2010 – 2014.

Anexo I: Evolución de la sumatoria de participaciones y aportaciones respecto a los ingresos totales del 2010 al 2014, se omiten los municipios que no presentaron sus informes en tiempo y forma.

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014
Total Nacional	67.23%	68.90%	69.51%	70.40%	67.47%
Estado de Ags.	72.80%	67.81%	68.27%	66.71%	71.63%
Municipio de Ags.	68.44%	61.89%	61.68%	61.08%	67.82%
Asientos	92.12%	95.52%	91.38%	94.03%	-
Calvillo	90.50%	84.26%	88.24%	80.28%	78.51%
Cosío	96.84%	90.93%	95.78%	92.90%	94.43%
Jesús María	68.42%	71.41%	64.39%	62.39%	74.14%
Pabellón de Arteaga	81.31%	78.33%	86.47%	86.35%	-
Rincón de Romos	76.55%	90.09%	91.40%	84.78%	88.58%
San José de Gracia	81.33%	80.80%	94.35%	92.16%	94.11%
Tepezalá	82.24%	83.28%	84.67%	95.78%	95.04%
El Llano	92.87%	80.39%	90.38%	91.28%	91.64%
San Fco. de los Romo	77.58%	83.01%	82.50%	68.57%	-

Elaboración propia, fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2010 – 2014.

Anexo J: Documentos base para la revisión propuesta.

Revisión de la documentación oficial relativa a los factores incidentes en la eficiencia del federalismo fiscal	
Factor de incidencia	Documentos base
A) Criterios de asignación presupuestaria inadecuados	Ley de coordinación fiscal federal, capítulos I y V. Ley de coordinación fiscal del estado de Aguascalientes. Presupuesto de egresos del estado de Aguascalientes, ejercicio 2015.
B) Grado de descentralización local.	Presupuesto de egresos federal para el ejercicio 2015. Presupuesto de egresos para el estado de Aguascalientes, ejercicio 2015. INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2014
C) Disposición discrecional de los recursos públicos	Casar, M. México, anatomía de la corrupción. 2015, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013
D) Escasa capacidad técnica de los funcionarios públicos municipales.	INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013

Elaboración propia

Anexo K: Batería de preguntas para las entrevistas.

A manera de introducción al siguiente cuestionario, se debe realizar una pequeña contextualización sobre el tema en cuestión, a fin de que el experto tenga un marco al cual apegarse. Se pretende que esta introducción, en que básicamente se aclarará que cada pregunta está direccionada específicamente al ramo 28, al ramo 33, o bien, a ambos ramos, de manera tal que sus respuestas tengan un carácter más conciso y específico.

1.-¿En su opinión, el diseño y funcionamiento del federalismo fiscal impacta en el desarrollo humano? ¿Explique por qué?

Pistas:

Respuesta afirmativa: desarrollo local, bienestar de las personas, inversión, empleo, gasto público.

Respuesta negativa: la desigualdad permanece, así como el desequilibrio entre regiones, no se observa una relación entre el gasto público y el bienestar de las personas.

Palabras clave: presupuesto y gasto público, índice de desarrollo humano.

2.-¿En su opinión, cuál es la mayor problemática actual en torno al federalismo fiscal?

Pistas: Se insiste en el carácter sumamente central del sistema fiscal, así como en el ineficiente combate a la pobreza existente en el país por parte de los distintos niveles de gobierno. Así, una apreciación generalizada es que la principal problemática no es una cuestión de diseño, si no de la correcta aplicación de lo que ya ha sido dispuesto.

Palabras clave: Descentralización, diseño, aplicación, niveles de gobierno, coordinación, colaboración.

3.-¿Cuál es su opinión sobre los actuales criterios aplicados para la asignación de los recursos del ramo 28 del presupuesto federal?

Pistas: En general, los criterios tomados en cuenta para la asignación de los recursos del ramo 28 son los adecuados, al incentivar la recaudación, si bien, los municipios con menor población pueden verse afectados, dada su baja recaudación.

Palabras clave: Fórmulas, variables (criterios), incentivos, objetivos.

4.-¿Cuáles son las observaciones que usted podría realizar acerca de la descentralización del estado con respecto a la federación en términos del ramo 28 del presupuesto federal?

Pistas: Algunos de los especialistas abogan abiertamente por un mayor grado de descentralización, dadas las limitadas facultades recaudatorias de los municipios, mismas que los dejan en franca dependencia de los otros dos niveles de gobierno, mientras que otros, consideran que el control, asignación y la vigilancia por parte de la federación son totalmente necesarias.

Palabras clave: Descentralización, ingresos, gasto, independencia financiera y programática, relación ingresos propios frente a ingresos totales.

5.-¿Cuál es su opinión sobre los actuales criterios aplicados para la asignación de los recursos del ramo 33 del presupuesto federal?

Pistas: El ramo utiliza componentes muy subjetivos como lo es pobreza extrema, por lo que posee criterios perversos, en este aspecto se presentan comentarios opuestos, toda vez que hay quienes consideran es precisamente la pobreza extrema el criterio idóneo para la asignación del recurso. Por otra parte, la distribución de los recursos, propiamente dicha, es transparente y vigilada.

Palabras clave: Fórmulas, variables (criterios), incentivos, objetivos.

6.-¿Cuáles son las observaciones que usted podría realizar acerca de la descentralización del estado con respecto a la federación en términos del ramo 33 del presupuesto federal?

Pistas: Algunos de los especialistas abogan abiertamente por un mayor grado de descentralización, dadas las limitadas facultades recaudatorias de los municipios, mismas que los dejan en franca dependencia de los otros dos niveles de gobierno, mientras que otros, consideran que el control, asignación y la vigilancia por parte de la federación son totalmente necesarias.

Palabras clave: Descentralización, ingresos, gasto, independencia financiera y programática, relación ingresos propios frente a ingresos totales.

7.-¿Cuáles son las observaciones que usted podría realizar acerca de la descentralización de los municipios con respecto al estado?

Pistas: En términos generales se considera que el municipio es autónomo en la ley, pero dependiente en un sentido financiero, una mayor descentralización del municipio respecto al estado traería simplificación con respecto a la administración de los fondos federales cuyo objetivo es el propio municipio, por otra parte, podría generarse cierto aislamiento, dada la distancia entre federación y municipio.

Palabras clave: Descentralización, ingresos, gasto, independencia financiera y programática, relación ingresos propios frente a ingresos totales.

8.-¿En la actualidad, se apega la asignación real de los recursos públicos a aquella dictada por las fórmulas?

Pistas: La asignación de los recursos está sumamente controlada y vigilada en la relación

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

federación – estado, sin embargo esta vigilancia se torna débil en la relación estado – municipio, por lo que se observan ciertas distorsiones entre lo dictado por la ley y lo efectivamente asignado a los municipios.

Palabras clave: Ingresos efectivamente reportados frente a ingresos asignables.

9.-¿Cuáles serían sus observaciones sobre el desvío de recursos públicos por parte de algunos funcionarios públicos?

Pistas: La disposición discrecional de recursos públicos es considerada una perversión. Deben realizarse programas que procuren la eficiencia, el ejercicio de los recursos con base en resultados, así como mayor fiscalización de los propios recursos públicos, para evitar este tipo de prácticas.

Palabras clave: Ingresos asignados frente a su implementación en aquella área para la cuál fueron destinados, índices de corrupción.

10.-¿En su opinión, funcionan los mecanismos que los diferentes niveles de gobierno han implementado para procurar la transparencia en la asignación y ejercicio de los recursos públicos?

Pistas: Los esfuerzos tanto administrativos como en el marco legal para evitar estas prácticas han sido continuos, si bien, aún se observan deficiencias importantes en torno al control estricto de los recursos públicos.

Palabras clave: Índices de transparencia y buen gobierno.

11.-¿Cuál es el perfil que debería presentar el personal encargado de administrar los recursos provenientes de las participaciones y las aportaciones?

Pistas: Es necesaria la asesoría de especialistas, la capacitación constante de los responsables del área, así como la revisión de los perfiles del personal seleccionado para las funciones relativas a este tema.

Palabras clave: perfiles reportados por el INEGI sobre los funcionarios públicos que ejercen en áreas relacionadas con las participaciones, aportaciones y la transparencia.

12.-¿Este perfil se cumple en la actualidad?

Pistas: todavía son necesarios mayores esfuerzos en este sentido.

Palabras clave: perfiles reportados por el INEGI sobre los funcionarios públicos que ejercen en áreas relacionadas con las participaciones, aportaciones y la transparencia.

13.- ¿Me puede recomendar con alguien más que sepa sobre estos temas?

Anexo L: Esquema de vaciado de las respuestas obtenidas

M1

P:1,2.-Cada entidad presenta problemáticas distintas, sin embargo, una problemática a atender es la distribución demográfica, pues en la mayoría de los casos, la población de los estados se concentra en sus respectivas capitales.

P:3.-Estos criterios están directamente relacionados con las fórmulas de distribución dictadas por la SHCP.

P:5.-Estos criterios deberían tomar en cuenta los costos, que para la administración, implica el brindar los servicios a la población, en especial, dadas distribuciones demográficas dispersas, por lo que, en mi apreciación, un criterio a tomar en cuenta debería ser la distribución poblacional al interior de las propias jurisdicciones administrativas.

P:4,6.-El Estado, en términos reales, no es auto suficiente, por lo que en la práctica, sus políticas no son del todo descentralizadas.

P:7.-Por un lado, una mayor descentralización del municipio respecto al estado traería simplificación con respecto a la administración de los fondos federales cuyo objetivo es el propio municipio, por otra parte, podría generarse cierto aislamiento, dada la distancia jerárquica entre federación y municipio. Estas dos situaciones deben sopesarse, sin perder de vista nunca el hecho de que los municipios no son financieramente autosuficientes.

P:9.-Deben generarse programas que procuren la eficiencia del gasto público, ningún funcionario debe tener la posibilidad de ejercer recursos de manera discrecional.

P:10.-Se está avanzando en los entes fiscalizadores, que se han ciudadanizado. Las leyes se

han modificado continuamente para cerrar los caminos y huecos existentes, generando un mayor control en el gasto público.

P:11, 12.-Es muy importante que se cuente con la asesoría de especialistas en la materia, puesto que del buen desempeño y el buen manejo de los recursos, dependerá que los recursos se asignen de la manera correcta.

M2

P:1, 2.-La problemática es que no hay una reforma estructural sobre la fiscalización porque seguimos siendo un país centralista que todo lo resuelve el gobierno federal, no permitiéndole a estados y municipios hacer efectiva la recaudación que pudieran tener.

P:3.-Desde nuestro punto de vista las fórmulas aplicadas premian a los que recaudan más agua y predial pero creo que no consideran otros puntos importantes como es que si los otros municipios no recaudan afectan a la formula general, o la situación económica y entorno en el cual están los municipios, de igual manera se toma en cuenta la población por lo que aquellos municipios pequeños siempre se ven afectados en sus participaciones y aportaciones.

P:5.-La fórmula que se utiliza para radicar los recursos del ramo 33 creo que debería mejorar ya que utiliza componentes muy subjetivos como lo es pobreza extrema, ya que aunque la CONEVAL lleva la medición depende de el criterio de los encuestadores, así mismo tiene un componente perverso como lo es la inercia pues toma como base lo que te ingreso en años anteriores por lo que no se hace una evaluación real del programa.

P:4,6.-Que cada día se está centralizando en lugar de descentralizar por lo que los municipios están cayendo en un estancamiento pues no se fomenta la recaudación de los mismos si no que están a la espera de lo que se recibe del estado y la federación. No se está combatiendo eficazmente la pobreza que es a lo que está destinado este fondo.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

P:7.-Creo que el estado en lugar de descentralizar hace todo lo contrario un ejemplo claro se encuentra en la Ley Catastral del Estado, en el registro civil y así en varios servicios que se pudieran descentralizar pero que al revés se busca centralizar.

P:9.-Hace falta mayor fiscalización, usar los presupuestos basados en resultados y las evaluaciones del desempeño.

P:10.-No funcionan por que a final de cuentas todo se arregla políticamente, todo quedó en la impunidad en cuanto a la disposición discrecional de los recursos.

P:11.-Creo que realmente los funcionarios públicos tienen incidencia en el ejercicio de los recursos públicos pero no en su distribución y fiscalización por lo que lo importante es capacitarlos para que sepan cómo usar adecuadamente dichos recursos.

M3

P:1,2.- Se han aplicado diferentes impuestos precisamente para combatir la pobreza que existe en el país pero no se ha ejercido de forma correcta, hace falta hacer una concientización de manera general.

P:3.-Me parece que es buena la asignación de recursos solo que afecta a los municipios con poca población, ya que los recursos que recaudan son inferiores a los que tienen mayor cantidad de población por ejemplo el predial.

P:5.-Los recursos que se asignan del ramo 33 deberían de asignarse de acuerdo a la pobreza extrema de cada entidad no en base a población, la mejor manera es detectar de manera eficiente y veraz la economía de las localidades donde se aplicaran dichos recursos.

P:4.-Los recursos federales del ramo 28 deberían de centralizarse solo a la vulnerabilidad

de las entidades y municipios.

P:6.-Los estados dependen directamente de la federación en cuestión al ramo 33 y a la vez beneficia o perjudica a algunas entidades ya que no son auto suficientes.

P:7.-La federación, el estado y los municipios deben trabajar de la mano en cuestión de la asignación de recursos ya que todos están ligados a combatir la pobreza del país

P:8,9,10.-Se debería de realizar auditorías con mayor frecuencia tanto de la federación como de cada entidad para llevar a cabo una mejor transparencia de recursos y así evitar desvíos por funcionarios públicos.

P:11.-El perfil profesional de los funcionarios públicos es de suma importancia ya que de eso depende los proyectos aprobados por la federación y tomar en cuenta la capacitación constante.

M4

Las respuestas de este participante fueron especialmente concisas, por lo que las sintetizamos en esta breve respuesta integradora (RI4): Los criterios de asignación son adecuados en ambos casos. La descentralización es un mecanismo válido para intentar sanear el sistema. La disposición discrecional de recursos ocurre, se le combate con entes fiscalizadores, pero aún son insuficientes. En todo caso, los recursos públicos se aplican de manera inadecuada.

M5

Las respuestas de este participante fueron especialmente concisas, por lo que las sintetizamos en esta breve respuesta integradora (RI5): Tras las más recientes reformas, los criterios son adecuados. Para la descentralización, deben tomarse en cuenta tanto las

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

necesidades de crecimiento económico, como la situación de vulnerabilidad de la población, no sólo las cifras reportadas. Los controles para evitar la discrecionalidad no funcionan en todos los niveles. Es necesaria una mayor capacidad administrativa, legal y contable, ya que el sistema genera una alta carga de trabajo.

M6

P:1,2.-La principal problemática nos es una cuestión de diseño, si no de la correcta aplicación de lo que ya ha sido dispuesto.

P:3.-Mi particular opinión es que los actuales criterios que se aplican para la asignación de los recursos del ramo 28, es totalmente operante, y están asignados con la mayor transparencia y claridad posible.

P:5.-Mi particular opinión sobre los recursos del ramo 33, es que se encuentran entre los recursos que se asignan con mayor transparencia, y con los mejores criterios de aplicación.

P:4,6.-Me parece que debe haber un ente, en este caso la federación, quien se encargue de asignar los recursos de los ramos 28 y 33, y vigilar su entrega por parte del estado, por lo que considero que no es conveniente su descentralización.

P:7.-Los municipios son libres y autónomos, si bien, dependen del estado para la entrega de los recursos y de la federación para el envío de los mismos.

P:8,9.-En mi opinión esta práctica es una perversión, ya que al no haber frenos precisamente para evitar esto, se tomarían decisiones discrecionales y no precisamente para salvaguardar el bien público.

P:10.-Se hacen esfuerzos para hacer más eficiente el ejercicio de los recursos públicos gracias al órgano de fiscalización, transparencia, la ley de contabilidad gubernamental, de

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

ingresos, transparencia, egresos, etc.

P:11,12.-Es necesario estudiar cada fondo público de manera detallada, por lo que el perfil profesional es muy variado.

E1

P:1.-Si impacta, considerando que los ingresos del se concentran vía tributación en la federación, a manera de compensar niveles de desarrollo de las entidades y redistribuir mediante esquemas diversos, evaluados por la federación. De otra manera habría desventajas abismales entre los estados, si no existiera esta concentración fiscal.

P:2.-Exceso de fondos y reglas de operación. En salud existen no menos de 10 fuentes de financiamiento distintas, cada una con sus reglas de operación y población objetivo. Ello complica la gestión del recurso, y más en un área como salud, en la que no puedes segmentar a la población.

P:3.-Recaudación, generación de ingresos propios, lo que afecta a las fórmulas, los estados más comprometidos con la recaudación tienen una mayor participación en este ramo. En general es un buen esquema ya que premia la eficiencia de los estados, su eficacia en el cobro de impuestos estatales o federales para poder tener más presupuesto.

P:4.-Bastante, el ramo está direccionando para gasto estatal, según sus prioridades determinadas por el ejecutivo del estado.

P:5.-En Aguascalientes, son basados en indicadores de pobreza y marginación. Aguascalientes no presenta estas situaciones, por lo que los indicadores son bajos. Esto afecta, los ingresos que el estado pudiera tener por este ramo. Entonces, los criterios son sólo parcialmente adecuados, deberían tener un mecanismo para premiar la eficiencia para poder acceder a los recursos de este ramo aún y cuando no se cuenten con los indicadores

mencionados.

P:6.-Muy limitados, la mayoría de los programas del ramo 33 son federales, sus reglas de operación también se rigen por criterios federales, por ejemplo, los polígonos de pobreza (criterio con que se asigna el recurso) son los que determina la federación, a través del INEGI. El recurso se encuentra muy centralizado.

P:7.-En un sentido financiero general, el municipio tiene muy poco margen de maniobra, aunque en el caso del municipio de Aguascalientes no es tan notorio, ya que cuenta con un alto porcentaje de recursos propios, la recaudación del predial y la recaudación del agua, etc. lo que da flexibilidad, pero el grueso del presupuesto se encuentra comprometido en programas de la federación. Por ejemplo seguridad pública, recurso completamente etiquetado, así mismo hábitat, recuperación de espacios públicos, etc.

P:8,9.-Si se apega, las autoridades son intolerantes. Te puedo dar el ejemplo del famoso seguro popular, éste para en términos per cápita, de acuerdo al número de registros. Tiene una fórmula para premiar la re afiliación, pero no considera la movilidad económica, entonces, Aguascalientes ha crecido mucho en empleo formal, por lo tanto, el registro ha tendido a la baja. Sin embargo, la estructura de salud sigue siendo la misma. El seguro popular dice: “oye, ya tienes menos afiliados y por lo tanto te voy a mandar menos dinero” y eso mete en un problema serio al estado. Son muy tajantes y no consideran la movilidad económica. El gobernador está preocupado por generar empleo y tú quieres romper esto. Pero porque está en la ley. En la ley está que es por afiliado. La asignación resulta contraproducente en ese sentido.

P:10.-En la asignación sí, en la transparencia, no tanto. En la asignación porque están constantemente mejorando las fórmulas de asignación en la federación, en el estado así como en el municipio, ya no tanto es el criterio de concentración de población, por ejemplo, o zonas de concentración de pobreza o zonas marginadas. Ahora ya están buscando otro tipo de indicadores para asignar los recursos. En el caso de la transparencia,

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

no se ha avanzado porque, entre más fondos se crean, más reglas de operación se generan y se vuelve complicado el rendir cuentas, porque ya estás para etiquetar a nivel y a subnivel, etc. Y la documentación debe corresponder de manera muy precisa. Yo creo que se podría facilitar mucho la gestión del recurso y eso ayudaría muchísimo a la transparencia en ese sentido.

P:11,12.-Pues eminentemente administrativo y financiero, si se apega.

E2

P1.-Si impacta porque se destinan recursos de la federación a los estados, y éstos tienen la facultad de manejarlos como recursos propios en este caso los recursos del ramo 33. Entonces esto permite de cierta forma manejar los recursos de acuerdo a las necesidades de salud de la población, aunque vienen ya bastante etiquetados para ciertos programas y una gran parte, más del 70% se dedica al capítulo 1000, que es recursos humanos.

P:2.-En cuanto a federalismo fiscal, quizás, el manejo de los recursos federales que llegan al estado, ya que no sólo se reciben recursos del 33 sino también del ramo 12, y cada uno de los recursos atiende a reglas de operación específicas, se dificulta el manejo de diferentes recursos con reglas de operación distintas que en ocasiones no permiten facilitar la operación de las instituciones. Entonces, yo creo que debería llegar todo a través de una sola vía para simplificar este manejo.

P:5.-Esto no es muy claro, existen algunas fórmulas, pero en realidad nunca se les dice a los estados cómo se les está distribuyendo el recurso. En ocasiones pudiéramos pensar que se le castiga a los estados más eficientes, eficaces, productivos, porque finalmente se privilegia a las zonas o a los estados más pobres, más atrasados. Los estados que hacen bien las cosas en realidad no reciben mayores recursos.

P:6.-Hay independencia ya que son recursos propios para los estados, así lo maneja la ley

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

de coordinación fiscal, que es la que maneja el ramo 33. sin embargo, como ya le comentaba hace un momento, ya los recursos vienen perfectamente etiquetados, entonces, es difícil poderlos manejar para programas distintos a aquellos para los que el recurso fue destinado. En términos programáticos está limitado, de hecho se incluyen cuatro sub funciones muy específicas y de ahí no se puede salir uno, de hecho, para todo el presupuesto del ramo 33, se tiene que mandar a México el ante proyecto y hasta que se autoriza regresa al estado pero ya con esas características.

P:7.-No le llega el dinero, al menos en salud, del ramo 33 no llega nada, es directamente administrado por el estado.

P:8.-No, de hecho hay ya algunos estudios que ha realizado la cámara de diputados y se ve que no. La asignación, en base a esas necesidades de salud se sigue haciendo tradicionalmente en base a tus recursos, recursos humanos y capacidad instalada, y se viene haciendo un histórico, vamos a llamarle así: se aumenta un 4% nada más de la inflación o el porcentaje que resulte cada año y ahí se va. Básicamente adecuar a la inflación y es todo.

P:9.-No, la verdad es que mira, están tan etiquetados que es prácticamente imposible que se de el desvío de recursos, lo que si llega a suceder es un intercambio de recursos: tenemos muchas fuentes de financiamiento, tenemos el FASA del ramo 33, tenemos el ramo 12, en donde viene el seguro popular, viene seguro XXI, viene FASPE, PROSPERA, un montón de recursos, entonces cuando los recursos no te llegan a tiempo, por ejemplo, los del ramo 12 te llegan por lo general a finales del primer trimestre, pues obviamente tienes que financiar esos dos primeros meses, entonces lo que se hace es tomar dinero del ramo 33, del estatal, etc. Para cubrir eso y cuando llegue el recurso reponerlo. Entonces los órganos de fiscalización lo observan no como un desvío, sino que se hace una observación por el mal uso del recurso, según ellos, pero en salud: ¡no se puede parar un hospital! Entonces pues ahora sí que tenemos que jugárnosla para hacer ese movimiento, digamos re adecuar en la práctica lo que la fórmula dice para continuar operando. Sobre todo por las

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

diferentes fuentes de financiamiento, para que te des una idea, el instituto maneja 96 cuentas de cheques.

P:10.-Si funcionan, de hecho aunado a la transparencia ahora la ley nos obliga a publicar todo, todos los recursos que recibimos de los diferentes ramos, todas las licitaciones son públicas, si hay mucho más control.

P:11.-Profesión que ligue lo administrativo, lo financiero y aspectos de salud.

P:12.-Si se cumple, de hecho yo soy licenciado en salud pública, se cumple tanto en municipios como en el estado. Por un lado tú necesitas conocer el contexto de lo que es la salud, para ver las necesidades y luego aplicar programas para solucionar esas necesidades. Si tú no eres experto en salud pública te vas a ir a aplicar recursos basados en razones exclusivamente financieras, o en programas que no son prioritarios, que no resuelven el problema.

E3

P:1.-Genera impacto en salud, infraestructura, alimentación, seguridad y educación, por lo que el impacto es importante.

P:2.-Las normas no son bien aplicadas, el fondo no llega a combatir aquello para lo que está diseñado.

P:4.-Etiquetado específicamente, centralizado, dirigido desde la federación hacia el estado y los municipios.

P:5.-Muy importante, 81% del recurso federalizado para el estado, mediante fórmulas que determinan cuánto para cada estado y para cada fondo, basado en impuestos, dado en la ley de coordinación fiscal.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

P:6.-Igualmente etiquetado cada ramo, nómina, directo, sumamente centralizado, contraloría del estado, muy controlado.

P:7.-Descentralizado en aplicación, informes financieros sobre sus gastos: obra pública, salud.

P:8.-Si se apega, y se entrega el recurso, sin embargo, a nivel estatal la aplicación se presta a interés políticos, corrupción, aunque las normas son muy estrictas y específicas.

P:9.-En el ramo 33 y 28 no es común, sin embargo, los convenios de obra sobrepasan lo presupuestado. El recurso es mal gastado, no desviado, por lo que en realidad es una cuestión operativa y de contratistas, licitaciones, etc.

P:10.-Si funcionan, ya que la federación es muy clara, recurso no aplicado es reintegrado, también en el nivel municipal ocurre esto.

P:11.-Contador, administrativo, estructura técnica.

P:12.-El Estado si procura capacitar y cumplir con el perfil, se ejerce presupuesto específico para capacitar. Los municipios menos poblados, tienen demasiados compromisos de campaña, intereses políticos, por lo que suelen no cumplirse los perfiles. Se da el desconocimiento de la norma y por lo tanto a su mala aplicación, lo que hace nulo su efecto. La federación castiga mediante la reducción de recursos, con lo que se afecta el presupuesto del año posterior.

E 4

P:1,2.-Las problemáticas son varias, desde el carácter central del sistema, así como los escasos resultados en cuanto a abatimiento del rezago social, etc.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

P:3.-En general, los criterios tomados en cuenta para la asignación de los recursos del ramo 28 son los adecuados, al incentivar la recaudación, si bien, los municipios con menor población pueden verse afectados, por su baja recaudación.

P:5,6.-La descentralización o centralización de los recursos y su control puede afectar de manera distinta a los municipios, dada su composición económica y poblacional, por lo que generalizar puede resultar problemático. Esta reflexión me parece válida tanto para los recursos del ramo 28, como para los del 33.

P:7.-En términos generales se considera que el municipio es autónomo en la ley, pero dependiente en un sentido financiero, una mayor descentralización del municipio respecto al estado traería simplificación con respecto a la administración de los fondos federales cuyo objetivo es el propio municipio, por otra parte, podría generarse cierto aislamiento, dada la distancia entre federación y municipio.

P:9,10: Los esfuerzos tanto administrativos como en el marco legal para evitar estas prácticas han sido continuos, si bien, aún se observan deficiencias importantes en torno al control estricto de los recursos públicos.

P:11.-Es necesaria la asesoría de especialistas, la capacitación constante de los responsables del área, así como la revisión de los perfiles del personal seleccionado para las funciones relativas a este tema.

F1

P1.-Realmente no se observa un desarrollo humano real, no existe igualdad de oportunidades, no hay crecimiento.

P:2.-El problema es que no existe una correcta aplicación de los diversos ordenamientos para tal efecto, tampoco existe una buena coordinación y colaboración entre los distintos órdenes de gobierno.

P:3.-Me parecen adecuados ya que motivan que exista un esfuerzo recaudatorio por parte de los municipios, eso ayuda a que se vaya disminuyendo la dependencia tan fuerte que existe por parte de los gobiernos municipales del gobierno federal.

P:4.-Me parece importante y necesaria que exista una vigilancia por parte de la federación

P:5-Me parecen adecuados por citar solo un ejemplo: con los cambios a los lineamientos del FISM emitidos por la SEDESOL, se ha incentivado para que los municipios los apliquen precisamente para abatir los indicadores de rezago social, y ello tiene como consecuencia que en años posteriores les puedan otorgar más recursos, es decir los premian por las inversiones realizadas. Tal es el caso del FISM, que está acotado a los rubros que marca el Art. 33 de la Ley de Coordinación Fiscal cuyo objetivo es abatir los índices de rezago social.

P:6.-Es importante el control y vigilancia por parte de la federación así como la transparencia y rendición de cuentas por parte de los estados y municipios.

P:7.-Me parece que no están aún preparados los municipios para que haya una descentralización del estado de manera total y definitiva, para muchas cosas dependen del estado. Si esto se quisiera, habrá que cambiar diversos ordenamientos legales. Ejemplo: desde que no soliciten a las Secretarías de Planeación y Finanzas vistos buenos ni

dictámenes favorables para poder contratar empréstitos.

P:8.-Desde mi punto de vista sí se apega de la federación hacia los estados. De los estados hacia los municipios se ha mejorado últimamente esta asignación y distribución de los recursos.

P:9.-Por mucho que haya programas que procuren la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos, que existan cursos de capacitación de cómo aplicarlos, el desvío de recursos es un tema cultural, que debe ser castigado y no es que no existan leyes sobre el particular, es un tema de aplicación de las Leyes ya existentes para crear precedentes, esto ayudaría a que los funcionarios realmente tengan temor en desviar recursos públicos.

P:10.-El tema no es crear más mecanismos y más leyes, el tema es realmente aplicar las leyes ya existentes a las personas que la infrinjan.

P:11.-El perfil debe ser o un contador público certificado, un administrador o un especialista en finanzas públicas. Por supuesto que la actualización y capacitación continua es muy importante. Adicionalmente deberían aplicarse exámenes de confianza.

P:12.-No se cumple porque estos puestos normalmente son asignados a las personas de mayor confianza o de los Secretarios de Planeación y Finanzas de los estados, o de los Presidentes Municipales, y lo que menos les importa es que un Director de Ingresos, Director de Egresos o Tesorero reúna un perfil adecuado para el buen ejercicio del presupuesto. Más bien les interesa como pueden gastar los recursos en opacidad. Realmente son pocos estados o municipios comprometidos en aplicar los recursos con transparencia, honradez, eficacia, eficiencia y rendir cuentas.

F2

P:1.- Si genera un gran impacto, ya que se compensan los niveles de desarrollo de diversas

regiones, en contra parte, se genera la problemática de la dependencia financiera.

P:2.- Las problemáticas son diversas, por un lado, en un sentido administrativo, existe una exagerada complejidad en el sistema, hay múltiples fuentes de recursos, cada una con sus características y reglas particulares. Por otra parte, tanto el estado como los municipios carecen de autonomía financiera frente a la federación y aunado a ello, finalmente, las normas existentes no se aplican de manera adecuada, por lo que el logro de los objetivos es muy complicado.

P:3,4.- Lo propuesto para este ramo es adecuado, ya que premia a los estados que presentan una mayor recaudación de impuestos. Los recursos provenientes de este ramo pueden ser utilizados por los estados de manera autónoma, una vez que éstos han sido distribuidos por la federación. Dado lo anterior, estos criterios propician una menor dependencia financiera entre los distintos órdenes de gobierno.

P:5,6.- Este recurso se encuentra etiquetado y está muy controlado por la federación. Se basan en la pobreza existente en cierta región, en el caso del estado de Aguascalientes no se observan altos índices de esta cuestión, situación que afecta los ingresos que esta administración local pudiera percibir por este concepto. En términos reales, la federación termina privilegiando a las zonas marginadas del país.

P:7.- En el caso del municipio de Aguascalientes la dependencia financiera no es tan notoria, ya que cuenta con alta captación de recursos propios, sin embargo buena parte del presupuesto viene etiquetado, habría que buscar mecanismos para dar mayor libertad programática a los municipios.

P:8.-En términos generales si se apega, específicamente en la relación entre federación y estado. Al nivel municipal el control se vuelve más complicado, por lo que son necesarios nuevos esfuerzos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones a este nivel.

P:9,10.-Más que el desvío de recursos para intereses particulares, lo que suele observarse es el intercambio de recursos entre distintos fondos a fin de facilitar la operación gubernamental, así mismo, se observa la problemática del mal gasto del recurso público en programas que aunque están dirigidos efectivamente a la población objetivo, no necesariamente tienen el impacto esperado. Hay mucho control, las leyes de transparencia son muy estrictas.

P:11,12.-Administración y finanzas públicas, contadores. Este perfil se cumple más que nada a nivel estatal y en los municipios de mayor población. Por desgracia, los municipios menos poblados tienden a tener personal poco calificado.

A1

P:1.-El impacto favorable en el desarrollo de los gobiernos locales, se refleja al realizar una inversión directa en beneficio de los sus habitantes, que coadyuva en los aspectos esenciales del desarrollo humano y contribuyen a proporcionar un nivel de vida adecuado; y ha permitido que los estados de menor desarrollo puedan participar ampliamente de los recursos generados por el conjunto del país. En el impacto desfavorable, se refleja en la dependencia financiera de estados y municipios respecto a las transferencias federales, así como utilizar y aplicar dichos recursos mayormente en su gasto público, y no en inversión que contribuya un beneficio a la población; para las entidades federativas de mayor crecimiento y de mejor sistema de recaudación fiscal, la asignación de recursos no es adecuada, ya que lo recibido es menor a lo captado.

P:2.-La mayor parte de los recursos son controlados por la federación, la cual restringe y opera la reasignación de los mismos, bajo reglas y restricciones presupuestarias, y limita la autonomía de los gobiernos locales; y los recursos transmitidos a las entidades federativas no contribuyen al combate del rezago social, ya que estos son aplicados en su gasto público.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

P:3.-El reparto de los recursos recaudados, así como de uso de las variables y fórmulas aplicadas por la federación es adecuado, dado que ofrecen incentivos y compensaciones a los gobiernos locales que obtengan una mayor recaudación; dichos criterios permiten que los ingresos se incorporen directamente a la hacienda de los estados y municipios, los cuales deciden su destino de forma autónoma.

P:4.-La dependencia de algunos estados y municipios, acerca de las transferencias de los recursos, dado que cuentan con un sistema y mecanismos de recaudación deficientes; el no contar con una normatividad, guía o directriz acerca de la utilización del fondo, propicia que en algunos casos puede existir un desvío; y dicha problemática es posible dado a la falta de supervisión en el ejercicio del gasto y su aplicación, por parte de los órganos de fiscalización de los estados y la federación.

P:5.-Dichas variables o criterios son correctos, dado que abarcan áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos; y los estados con menores grados de desarrollo humano reciben mayor prioridad.

P:6.-La distribución de los recursos no se enfoca en la eficiencia de su aplicación; no se da cumplimiento a los objetivos de los fondos, dado que cada año se otorga una cantidad mayor a las entidades federativas y sus municipios, y no se cuenta con indicadores de desempeño que midan los logros de los fondos; adicionalmente la federación debería de impulsar el funcionamiento de sistemas públicos eficaces de evaluación en los ámbitos estatal y municipal.

P:7.-Es necesario realizar esfuerzos para mejorar la distribución de obligaciones y facultades entre los diversos niveles de gobierno, así como identificar competencias exclusivas de los gobiernos locales. La entrega de recursos federales de forma directa por

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

parte de la federación simplificaría la operación de los mismos, sin embargo siempre existe una supervisión por parte de los estados, lo que asegura una mayor transparencia en el ejercicio de los mismos.

P:8.-Si, dado que la federación establece las variables e índices, bajo los cuales se distribuyen los recursos, mismos que son supervisados de forma constante por los órganos de control federales, estatales y municipales; evaluando el cumplimiento de la normatividad vigente.

P:9.-No existe una correcta difusión del cumplimiento de los objetivos para los cuales se asignan los recursos, así como una falta de supervisión de los mismos por parte de organismos y entes, que no pertenezcan al gobierno, sería ideal que los gobiernos fomentan la participación de la sociedad a través de un programa de Constatación Ciudadana; ya que propiciaría la economía, eficiencia, imparcialidad y honradez, en el ejercicio del gasto público.

P:10.-Durante los últimos años se han realizado varias modificaciones al marco legal para evitar estas prácticas, dirigidos a la transparencia e información a la población acerca del ejercicio de los recursos; sin embargo aún existen áreas de oportunidad de mejora para el control del ejercicio de los recursos, así como medidas de sanción que más eficientes; pero sobre todo lo primordial sería el resarcir el perjuicio.

P:11.-Es necesario que dentro del organismo de gobierno se cuente con personal capacitado para el ejercicio de sus funciones, pero sobre todo con personas que se encuentren comprometidas con el servicio público y que contribuyan al beneficio de la población; mismos que deben de estar en constante capacitación, ya que anualmente existen cambios en la asignación y distribución de recursos.

TESIS TESIS TESIS TESIS TESIS

P:1,2.-En general, la mayor problemática es que México sigue siendo un país sumamente centralizado.

P:3.-Los criterios del ramo 28 son los adecuados, pues premian a quienes más recaudan, sin embargo, no se está tomando en cuenta que el desempeño de otras administraciones afectan a las variables de las fórmulas y por lo tanto la distribución de los recursos, por lo que una administración, por sí sola, no puede controlar o anticipar el resultado de la propia distribución.

P:5.-En cuanto al ramo 33, los criterios son inadecuados, ya que son demasiado subjetivos al basarse en nociones tales como la pobreza extrema. Podría considerarse que la distribución de este ramo es perversa, ya que no combate la pobreza, finalidad a la cual está destinado.

P:4,6.-En cuanto a la descentralización, el municipio no recibe incentivos para generar recaudación propia, sino que se tiende cada vez más a la centralización, de manera que el propio municipio está simplemente a la espera de los recursos federales. Ello sucede no sólo con la recaudación, sino también con los servicios públicos.

P:10.-Por otra parte, hace falta mayor fiscalización, usar los presupuestos basados en resultados y las evaluaciones del desempeño ya que la disposición discrecional de recursos públicos suele quedar en la impunidad.

P:11.-Es necesaria la capacitación constante para el buen ejercicio de los recursos

